
UC-NRLF
$B 17 365



Gemeinde und Schule nach bayerischem Verwaltungsrecht.

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

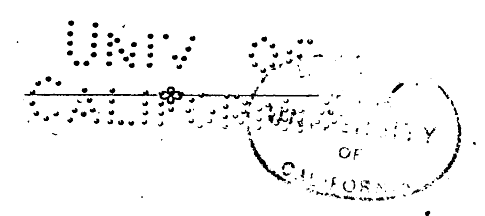
vorgelegt von

Julius Weinschenk

aus Windsbach,

Rechtspraktikant am kgl. Landgericht Nürnberg.

Approbiert am 12. Dezember 1905.



Erlangen.

Kgl. bayer. Hof- u. Univ.-Buchdruckerei von Junge & Sohn.

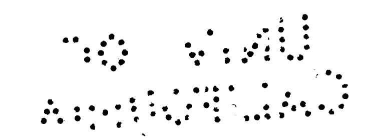
1906.



Referent: Universitätsprofessor Dr. Rieker.

Seinen lieben Eltern

der Verfasser.



I. Geschichtliche Einleitung.

Die ersten Schulen in Deutschland waren rein kirchliche Anstalten. Das gilt nicht nur hinsichtlich ihrer Entstehung und ihrer Verwaltung; auch die Aufgaben, die sie zu erfüllen hatten, waren ausschließlich kirchliche: sie dienten zunächst nur der Ausbildung der Kleriker[1]). Zu diesem Zwecke errichtete die Kirche schon im frühesten Mittelalter allenthalben an Klöstern und Kathedralen Schulen — die sog. Kloster- bezw. Stiftsschulen. Diese können nicht als die Vorläufer unserer Volksschulen betrachtet werden, vielmehr haben sich aus ihnen unsere gelehrten Schulen — besonders die Gymnasien — entwickelt, und zwar dadurch, daß man — wenigstens bei größeren Anstalten — an die dem ursprünglichen Zwecke der Schule, der Heranbildung von höheren Geistlichen, dienende innere Schule, die sog. schola extraria, claustri oder claustralis, eine sog. äußere Schule — schola exterior oder canonica — angliederte, so genannt, weil sie am Eingang oder im Vorhofe des Klosters — nicht, wie die innere Schule, in diesem selbst — gelegen war. Sie war dazu bestimmt, den Laien eine höhere Bildung und die wissenschaftlichen Vorkenntnisse für die gelehrten Berufe zu geben[2]).

Im Gegensatz zu diesen gelehrten Unterrichtsanstalten

---

[1]) Stein, Das Bildungswesen S. 28.

[2]) Maurer, Geschichte der Städteverfassung in Deutschland S. 57ff.; Meyer, Lehrbuch des Verwaltungsrechts S. 229.

waren die Pfarr- oder Klosterschulen mehr für den Unterricht der niederen Volksklassen bestimmt. Auch sie hatten anfangs vielfach nur rein kirchliche Aufgaben zu erfüllen, sie hatten den zukünftigen niederen Klerikern und Meßdienern die zur Ausübung ihres Berufes erforderliche religiöse Vorbildung zu beschaffen. Aber bald begann die Kirche, eingedenk ihrer Aufgabe, alle Menschen im Glauben zu unterrichten, den Wirkungskreis der Pfarrschulen zu erweitern; zahlreich waren die Anordnungen der Bischöfe, Synoden und anderer kirchlicher Organe, welche der Geistlichkeit, insbesondere den Pfarrern, den Unterricht des Volkes in der Glaubenslehre ans Herz legten und die Jugend zum Besuche der bestehenden Schulen ermahnten, wie das z. B. das Konzil zu Mainz 883 und die für Bayern in Betracht kommende Synode zu Neuching 783 taten[1]). Nach kanonischem Recht war jeder Pfarrer verbunden, einen Gehilfen — Küster genannt — zu halten, zu dessen Aufgaben hauptsächlich auch die Erteilung des Unterrichts gehörte[2]).

Trotz aller dieser Bestrebungen kam im Mittelalter die Volksschule nicht über einige dürftige Anfänge hinaus. Die auf die Hebung des Unterrichts gerichteten Anordnungen der Kirche blieben zum Teile unausgeführt, und wo ihnen Folge gegeben wurde, wie namentlich in den Städten, wo eine Reihe von Pfarrschulen gegründet wurde, da beschränkte sich der Unterricht auf die Religionslehre. Lesen und Schreiben kamen nur als Hilfswissenschaft zur Religionslehre in Betracht[3]).

Diese Mängel machten sich besonders in den größeren Handelsstädten fühlbar, als diese im 12. Jahrhundert zur Blüte und Macht gelangt waren. Hier hatte sich ein reicher

---

[1]) Petersilie, Das öffentliche Unterrichtswesen S. 7 ff.

[2]) Meyer a. a. O. S. 229.

und intelligenter Gewerbe- und Handelsstand entwickelt, und dem strebsamen Bürger, dessen Handelsverbindungen weit über die Grenzen der eigenen Stadt und des heimischen Territoriums hinausreichten, konnte das geringe Maß der durch die Pfarrschule vermittelten Kenntnisse nicht genügen; insbesondere tat ihm eine gründliche Ausbildung im Lesen und Schreiben not. Daher sehen wir überall, um diesen Bedürfnissen abzuhelfen, die Städte bestrebt, eigene, von der Kirche möglichst unabhängige Schulen ins Leben zu rufen[1]). Die Gründung dieser Schulen ließ sich der Klerus nicht gutwillig gefallen; sah er doch das Recht, für Volksunterricht zu sorgen, als sein Monopol und demgemäß die Versuche der Städte, ebenfalls Schulen zu gründen, als einen Eingriff in dieses sein Recht an. Mit Hartnäckigkeit setzte sich daher die Geistlichkeit jedem Versuche der Städte, eigene Schulen zu gründen, entgegen, und meist konnte der Friede erst nach langen Kämpfen und nur dadurch, daß die Stadt der Geistlichkeit an der zu errichtenden Schule mehr oder minder weitgehende Rechte einräumte, geschlossen werden. So mußte sich Lübeck verpflichten, den Unterricht in seiner 1261 gegründeten Schule auf Lesen und Schreiben zu beschränken.

Auch die Stadt Kempten, um eine unserem engeren Vaterland angehörige Stadt zu nennen, mußte erst einen Kampf mit der Geistlichkeit bestehen, bevor es ihr im Jahre 1358 gelang, eine eigene Schule ins Leben zu rufen; und als sie im Jahre 1462 die Gründung einer neuen Stadtschule bei St. Mang beschloß, da wiederholte sich dieser Kampf, so daß die Schule erst im folgenden Jahre eröffnet werden konnte[2]).

---

[1]) Maurer S. 61.

[2]) Maurer S. 61 ff. Siehe auch Stein 2. Aufl. S. 537.

Die Art und Weise, wie die Städte für den Schulaufwand sorgten, war eine verschiedene. So hat die Stadt Heidelberg der von ihr bereits im 12. Jahrhundert errichteten, später zu großer Blüte gelangten Neckarschule bestimmte Einkünfte zugewiesen sowie als erste deutsche Stadt die Schullehrer besoldet. Diesem anerkennenswerten Beispiele folgte dann im Jahre 1443 die Stadt Nördlingen, die sich also rühmen kann, als erste Stadt in Bayern und als zweite in Deutschland ihre Lehrer besoldet zu haben[1]).

Da der Lehrer vielfach kein Gehalt bezog, und auch wenn dies der Fall war, doch in erster Linie auf die Erträgnisse des Schulgeldes angewiesen war, so suchte man durch Bestimmungen über die Höhe desselben, über die Art seiner Entrichtung u. s. w., dem Lehrer ein gewisses sicheres Einkommen zu garantieren. So in München, wo im 14. Jahrhundert der Stadtrat die Höhe des an jedem Quatember, viermal im Jahre, zu entrichtenden Schulgeldes — „zu den vier chotempen vier stund in dem iar“ — auf 12 Pfennige pro Quatember festsetzte und dem Schulmeister das Recht, die Kinder säumiger Schulgeldzahler zu pfänden, einräumte[2]). Wieweit im übrigen die Schulen schon im 14. Jahrhundert in München dem Stadtregiment unterstellt waren, ist nicht bekannt. Daß sie ihm im 15. Jahrhundert untergeben waren, schließt Maurer aus einer Urkunde aus dem Jahre 1469, wonach die „Lermeister“ vor dem Stadtrat eine Probe ihrer Schreibkunst ablegen mußten.

Übrigens scheinen die Schulverhältnisse im übrigen Süddeutschland besser bestellt gewesen zu sein als im Herzogtum Bayern. So erfreuten sich die 4 lateinischen Schulen

---

[1]) Maurer S. 65.

[2]) Maurer S. 65; Lipowsky, Geschichte der Schulen in Bayern S. 105; v. Dall'Armi, Der Schullehrer in Bayern S. 34.

zu Nürnberg — bei St. Sebald, St. Lorenz, im neuen Spital zum heiligen Geist, sowie die Klosterschule bei St. Egydien — großen Ruhmes. Wenn auch die 3 ersteren teilweise unter den Pröpsten standen, so waren sie doch auch dem Stadtrat untergeben. Ebenso waren diesem in Bamberg die deutschen Schulmeister und Schulfrauen unterstellt. Erstere mußten sogar bis 1550 die 1491 erlassene städtische Schulordnung beschwören[1])

Im großen und ganzen war es damals mit dem Schulwesen schlimm bestellt; das zeigt schon die Art und Weise, wie vielfach der Lehrerstand — wenn man überhaupt von einem solchen schon sprechen will — organisiert war. Die „Schulmeister" waren damals vielfach gleich Handwerkern in Zünften vereinigt, so in München und anderen größeren Städten. Die Einteilung der Zunftmitglieder war die übliche in Meister — sog. „Schulmeister" — und Gesellen, als welche häufig, nicht gerade zum besten für eine gedeihliche Entwickelung des Unterrichtswesens, fahrende Schüler, Scholaren, von den Lehrern eingestellt wurden, und in Lehrlinge, die in Nürnberg eine 6jährige, später eine 4jährige Lehrzeit durchzumachen hatten. Aufnahme in die Zunft fand nur derjenige, der die Befähigung zum Lehrberufe durch eine Prüfung vor dem Stadtrat dargetan hatte. Ebenso mußte der Lehrling am Schlusse seiner Lehrjahre sein Können durch eine Prüfung dartun, bevor er Geselle — „Schreiber" — wurde. Meisterssöhne waren auch hier, wie bei anderen Zünften, vielfach bevorzugt. Die Zahl der Meister war zumeist eine geschlossene, so in Nürnberg anfangs auf 48 beschränkt. Starb ein Meister, so vererbte sich die Schule auf die Witwe, die dann durch einen Gesellen den Unterricht an die Jugend erteilen ließ. Die Zünfte selbst mit

---

[1]) Maurer S. 66.

ihren Vorständen, in Nürnberg „Vorgeher“ genannt, an der Spitze, unterstanden der Ortsobrigkeit; in Nürnberg jedoch nicht dem Rugsamt, welches im allgemeinen die Aufsicht über die Zünfte zu führen hatte, sondern einer besonderen aus 2 Ratsherrn und 1 Kanzlisten gebildeten Deputation[1]).

Es bedarf keiner Erörterung, daß unter solchen Verhältnissen von einem gedeihlichen Unterricht keine Rede sein kann. So entschuldigt sich nach einem Bericht von 1615 eine Münchener Witwe, in deren Schule die Kinder nichts gelernt hatten, damit, „sy hab in Lebzeiten jres Mannes nur auf jr Haußarweit Achtung geben“. Aber auch über die Schulmeister selbst wird geklagt, daß sie „bey ihren Khindern nit befunden; viel weniger daß sie ihre Lernkhinder gehörig vnderwiesen vnd halten.“ Der Unterricht beschränkte sich in München auf Lesen und Schreiben; Rechnen war ein fakultativer Lehrgegenstand. Es mußte daher für die Unterweisung in diesem Fache neben dem Schulgeld von 17 Kreutzer noch ein besonderes Honorar von gleicher Höhe bezahlt werden. Den Lehrern war es strenge verboten, einen Druck auf die Kinder dahin auszuüben, daß sie auch das Rechnen erlernten[2]).

Wie lange das Zunftwesen an der Schule fortbestand, mag daran gezeigt werden, daß in München noch in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts die Zunft der Schulmeister sich darüber beim Kurfürsten beschwerte, daß sie allein bei der Fronleichnamsprozession ohne Fahne aufziehen sollte. Und doch war das Mandat vom Jahre 1770, welches der Lehrerzunft ihre Standarte nahm, im Interesse der sozialen

---

[1]) Maurer S. 73; Schultheiß, Geschichte der Schulen in Nürnberg 2. Heft S. 27ff.; Glauning, Entwickelung des Nürnberger Volksschulwesens S. 3ff.

[2]) Maurer S. 73.

Hebung des Lehrerstandes, um diesen nämlich über die anderen Handwerker hinauszuheben, erlassen worden. Die Lehrer dagegen glaubten, wenn sie am Fronleichnam ohne Fahne erschienen und die „Kerze statt auf der Stange, in der Hand trügen", so sei das nicht nur der Ehre Gottes, sondern auch der „Lehrergerechtigkeit" zuwiderlaufend [1]).

Einen neuen Aufschwung des Volksschulwesens, namentlich in den Städten, hatte die Reformation zur Folge. Luther selbst erhoffte gerade von den Städten eine Abhilfe der bestehenden Mängel; er schrieb daher 1524 an die Bürgermeister und Ratsherren: „Fürsten und Herrn solltens thun, aber sie haben auf dem Schlitten zu fahren, zu trinken und zu —. Darum wills euch, liebe Ratsherrn, allein in der Hand bleiben; ihr habt auch Raum und Fug dazu, besser denn Fürsten und Herrn." Im folgenden Jahre riet er den Gemeinden, eingezogenes Klostergut zu Schulzwecken zu verwenden, wenn das eigene Vermögen nicht ausreichen sollte. Und dieser von Luther empfohlene Weg wurde allenthalben befolgt. Das eingezogene Kirchengut diente zur Errichtung neuer Schulen und zur Verbesserung der alten; auch wurden nun fast überall die Lehrer besoldet, bezw. besser besoldet [2]). Die Unterrichtsgegenstände wurden vermehrt; Katechismus- und Bibellesen wurden neu eingeführt, wie überhaupt die Pflege der geistlichen Fächer, dem auf das Religiöse gerichteten Geiste jener Epoche entsprechend, in den Mittelpunkt des ganzen Unterrichts gerückt wurde [3]).

Die in den Städten errichteten Schulen waren entweder lateinische Schulen, die dem gelehrten Unterrichte gewidmet waren, oder deutsche Schulen, die nach den hauptsächlich in

---

[1]) v. Dall'Armi S. 51; Petersilie S. 141.

[2]) Maurer S. 68 ff.

[3]) Petersilie S. 7 ff.

ihnen gepflegten Unterrichtsfächern auch vielfach Schreib- und Rechenschulen genannt wurden[1]). Zur Kategorie der ersteren gehört die berühmte Neckarschule in Heidelberg und die ebenfalls in hohem Ansehen stehenden bereits erwähnten 4 lateinischen Schulen in Nürnberg. Daß in dieser Stadt auch die Pflege des Volksschulwesens nicht vernachlässigt wurde, zeigt der Umstand, daß es hier eine große Anzahl von Schulmeistern gab, die sich im Jahre 1613 zu einer Zunft der Schulmeister zusammenschloß. Die Zahl der „Teutschen Schulhalter" wurde hierbei von 75 auf 48 herabgesetzt. Aber auch für das Bildungsbedürfnis armer Kinder, deren Eltern das Schulgeld nicht aufzubringen vermochten, war trefflich gesorgt. Auf Anregung des Stadtalmosenamts war im Jahre 1699 die Gründung der ersten Armenschule — der Lorenzer Armenschule — erfolgt; und in der Folgezeit wurden noch eine Reihe weiterer Armenschulen ins Leben gerufen, in denen die Kinder nicht nur den Unterricht und die Lehrmittel erhielten, sondern auch mit Nahrung und Kleidungsstücken versorgt wurden. Bemerkenswert ist, daß die Mittel zur Einrichtung der ersten Armenschule auf Vorschlag des ersten Predigers bei St. Sebald, Konrad Feuerleins, durch eine Lotterie aufgebracht wurden. Feuerlein, dem das beste Los zufiel, schenkte seinen Gewinn der Schule; ein Beispiel, dem andere folgten. Die Armenschulen unterstanden dem städtischen Almosenamt[2]).

Auch insofern wurde die Reformation für die Entwicklung des Schulwesens von Bedeutung, als infolge derselben die Territorialfürsten ihre Fürsorge nun in höherem Maße als bisher dem Unterrichtswesen zuwendeten. In Bayern freilich, wo bald die Gegenreformation die Oberhand

---

[1]) Petersilie S. 7ff.

[2]) Schultheiß a. a. O. 3. Heft S. 19; Glauning S. 5ff.

über die Wittenberger Bewegung gewann und die Jesuiten das ganze geistige Leben, insbesondere aber die höheren Schulen — mit dem Volksunterricht gaben sie sich weniger ab — unter ihre Botmäßigkeit brachten, äußerte sich dieses Eingreifen der Landesherren in die Schulordnung zunächst darin, daß man alle lutherischen Bestrebungen von den Schulen fernhielt und insbesondere nur dem alten Glauben treu ergebene Lehrer anstellte[1]). Im übrigen bewegte sich die Verwaltungstätigkeit des Staats fast in der gleichen Richtung wie die der Städte. So befaßten sich eine Reihe von Verordnungen, wie die Schulordnung Alberts V. vom Jahre 1564, mit der Regelung des Schulgeldes; die letztere bestimmte auch, daß nur vom Scholarchen geprüfte Lehrer Unterricht erteilen sollten[2]).

Ferner fehlte es nicht an Versuchen, die wirtschaftliche und soziale Lage des Lehrerstandes zu heben. So setzte ein Mandat Ferdinand Marias aus dem Jahre 1669 Mindestgehalte für die Schullehrer fest, und zwar 400 fl. für die Hauptstädte, 300 fl. für die übrigen Städte und die Märkte, 200 fl. für die Dörfer. Wo das wirkliche Einkommen der Lehrer hinter diesen Sätzen zurückblieb, da sollten in der Stadt durch Zuwendung aus Legaten, Bruderschaften und Stiftungen, auf dem Lande durch Vereinigung des niederen Kirchen- mit dem Schuldienste die Fehlbeträge gewonnen werden[3]). Eine Pflicht der Gemeinde, mit ihren Mitteln ergänzend einzugreifen, wurde nicht normiert, sie ist erst durch die neuere Gesetzgebung geschaffen worden.

Aus den vorhergehenden Ausführungen geht hervor, daß in der letzten Zeit nicht nur in den Städten, sondern

---

[1]) Lipowsky S. 180; Petersilie S. 140ff.

[2]) v. Dall'Armi S. 35ff.

[3]) Lipowsky S. 278ff.; v. Dall'Armi S. 45.

auch auf dem Lande Schulen in erheblich größerer Zahl als früher bestanden. Die Landes- und Polizeiordnung von 1616 hatte nämlich bestimmt, daß auch „in größeren Dörffern“ Schulen gegründet werden sollten; allerdings war hierzu noch die besondere Genehmigung des Herzogs erforderlich. Die Aufsicht und Visitation der Schulen wurde im Jahre 1614 den „Rentmeistern“, also staatlichen Beamten, übertragen. Aber auch den Städten und Märkten wurde es zur Pflicht gemacht, aus dem Rate eigene Schulkommissare zu verordnen, welche neben dem Pfarrer alle Quatember die Schule visitieren und nachsehen mußten, ob die Schulinstruktion befolgt werde[1]). Zu erwähnen ist hier das Recht der großen Gemeinden, die Lehrer anzustellen. Die Befugnis zur Besetzung der Schulstellen war in jenen Zeiten ein Ausfluß der niederen Gerichtsbarkeit. Auf dem landesherrlichen Patrimonium stand sie daher dem Herzog, bezw. dessen Beamten, auf den mit der niederen Gerichtsbarkeit ausgestatteten Gutsherrschaften dem Inhaber derselben und in den größeren Städten und Märkten den Ortsobrigkeiten zu. Beschränkungen dieser Rechte ergaben sich vielfach aus dem Rechte des Klerus, bei der Anstellung der Lehrer mitzuwirken. Ob und welche Befugnisse nach dieser Richtung die Geistlichkeit hatte, bestimmte sich bei den einzelnen Lehrstellen nach dem Herkommen und den mit den Ordinariaten geschlossenen Konkordaten. Nach dem Passauer Konkordat z. B. sollte die Ein- und Absetzung des Lehrers nur mit gesamter Hand des Pfarrers und des Inhabers der weltlichen Gewalt erfolgen[2]).

Nach Kreitmayr — Anmerkungen zum bayer. Land recht 5. Teil Kap. 23 § 1a — wurden die Pfarrer von den niederen Gerichtsobrigkeiten zwar zumeist, jedoch nur

---

[1]) Lipowsky S. 318; v. Dall'Armi S. 45.

[2]) Lipowsky S. 324.

aus gutem Willen, beigezogen. Weiter heißt es a. a. O.: „Der churfürstliche Rat allhier glaubt auch ex longaeva praxi berechtigt zu sein, daß er auf dem Fall, wenn sich die weltliche Obrigkeit mit dem Pfarrer über einerlei Subjekt in Güte nicht verstehen kann, den Finalausschlag zu geben vermöge" [1]).

So viel auch im einzelnen in damaliger Zeit für die Schule von seiten der Regierung getan werden mochte: eine zwingende Notwendigkeit, sich aufs eingehendste mit der Schule zu befassen, wurde für den Staat erst mit der Einführung der allgemeinen Schulpflicht geschaffen. Diese für die gesamte kulturelle Entwicklung eines Landes so wichtige Maßnahme bedeutet, rechtlich betrachtet, wie Stein [2]) treffend bemerkt, nicht nur die Anerkennung der Pflicht des einzelnen, sich die vorgeschriebene Elementarbildung zu erwerben, sondern auch die Pflicht der Gemeinschaften, die erforderlichen Elementarschulen herzustellen, mit der Pflicht des Staates über beides zu wachen.

In Bayern war es der auch sonst [3]) um das Schulwesen hochverdiente Kurfürst Max III. Joseph, der im Jahre 1771 die Schulpflicht für die Kinder seiner Untertanen einführte. Die Durchführung dieser Anordnung, die in der Folgezeit des öfteren erneuert wurde, brachte eine durchgreifende Änderung in der Verwaltung des bayerischen Schulwesens. Alle die einzelnen Maßnahmen, welche die hiedurch veranlaßte Neuorganisation des Schulwesens betrafen, anzuführen, würde weit über den Rahmen der vorliegenden, in erster Linie der Darstellung des Gemeinde-

---

[1]) v. Dall' Armi S. 49.

[2]) 1. Aufl. S. 82.

[3]) Petersilie S. 141; Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 1 S. 79.

schulrechts gewidmeten Arbeit hinausgehen. Erwähnt mag nur werden, daß die unter französischem Einflusse erfolgte weitgehende Zentralisation, welche der Verwaltungstätigkeit der damaligen Zeiten ihr charakteristisches Gepräge gibt, auch auf dem Gebiete der Schulverwaltung, wo bisher die größte Dezentralisation geherrscht hatte, zum leitenden Regierungsgrundsatze wurde. Der Kurfürst Karl Theodor übernahm in höchsteigener Person durch Verordnung vom 19. November 1791 das supremum protectorium et curatelam auch über die deutschen Schulen, nachdem er 10 Jahre zuvor schon ein gleiches bezüglich der höheren Schulen getan hatte[1]).

Wie weit die Zentralisation auf dem Gebiete des Schulwesens durchgeführt wurde, mag daran gezeigt werden, daß die Anstellung der Lehrer eine Zeit lang dem Kurfürsten bezw. dem Ministerium zustand[2]). Die Gemeinden erhielten nie mehr das Recht, die Lehrstellen zu besetzen; es wurden ihnen in dieser Richtung nur ein beschränktes Mitwirkungsrecht in Form von Präsentations- und Vorschlagsrechten eingeräumt.

Die Durchführung des Prinzips der Schulpflicht hatte notwendigerweise eine starke Vermehrung der Schulen zur Folge. Es fragte sich nun, wem man die Kosten hierfür, soweit andere Deckungsmittel — wie Stiftungen, Legate — nicht in ausreichendem Maße zu Gebote standen, auferlegen sollte. Nach der ganzen geschichtlichen Entwicklung der Dinge konnten hier nur die Gemeinden — soweit man in jener Zeit schon von solchen sprechen konnte — in Betracht kommen. Schon von jeher hatten die landesherrlichen Verordnungen vor allem den Magistraten der Städte neben

---

[1]) Lipowsky S. 352; v. Dall'Armi S. 51 ff.

[2]) v. Dall'Armi S. 58.

andern den Schulen vorgesetzten Obrigkeiten die Sorge für das Unterrichtswesen aufgetragen. Den die Gemeindeverbände repräsentierenden Ortsobrigkeiten legten nun die churfürstlichen Entschließungen vom 5. Februar 1777 und 4. Oktober 1783 sowie eine Reihe weiterer Verordnungen die Pflicht auf, für Herstellung der Schulhäuser, ihre bauliche Erhaltung und die Beschaffung der Realexistenz im allgemeinen zu sorgen. Das Edikt über das Gemeindewesen vom 24. September 1808 hat an dieser Rechtslage wenig geändert. In diesem Gesetze war zum ersten Male, wenn auch noch in unvollkommener Weise, versucht worden, die Gemeinde als einen mit selbständigen Rechten und Pflichten dem Staate gegenüber ausgestatteten Selbstverwaltungskörper zu gestalten. Das Gesetz unterschied die den Gemeinden obliegenden Verbindlichkeiten in solche, welche sie als Mitglieder des ganzen Staatskörpers zu erfüllen hatten, und in solche, welche in ihrer eigenen gesellschaftlichen Bildung lagen. — Zu den letzteren gehörten auch nach § 130 die Ausgaben, welche die Gemeinde zur Ergänzung der Unterrichtsanstalten zu leisten hatten.

In gleicher Weise wurden auch in den neuerworbenen Gebietsteilen den Gemeinden, soweit sie es nicht schon nach bisherigem Rechte waren, zur Tragung des Schulaufwandes herangezogen[1]). So in Nürnberg. Hier bestanden damals noch die Armenschulen und die Schulen der Schreib- und Rechenmeister; letztere allerdings in verminderter Anzahl infolge der durch den 30jährigen Krieg bewirkten Abnahme der Bevölkerung. Nachdem am 15. September 1806 die Stadt an Bayern gekommen war, erwuchs für sie die Pflicht, ihr Schulwesen in Einklang mit der bayerischen Schulgesetzgebung zu bringen. Vor allem forderte die Einführung der

---

[1]) Motive zum Schulbedarfgesetz von 1861 S. 17.

Schulpflicht die Schaffung einer Anzahl neuer Schulen, da die alten nicht an Zahl ausreichten. Erst im Jahre 1821 war die Neuorganisation vollendet, und an Stelle der alten privaten Schulen öffentliche, gemeindliche getreten, sowie eine Anzahl neuer entstanden[1]).

Das Gemeindeedikt von 1818 — und ebenso das revidierte Gemeindeedikt von 1834 — betrachteten die Schule als Gemeindeanstalt und räumten demgemäß die Verwaltung des Schulvermögens den Gemeinden ein. Im Anschluß hieran erklärte Art. 1 des Gemeindeumlagengesetzes von 1819 die Erhebung von Gemeindelokalumlagen beim Mangel anderer verfügbarer Mittel für zulässig, wenn sie erforderlich waren zum Neubau und zur Reparation von Meßner- und Schulhäusern, sowie zur Anschaffung von Schulrequisiten, dann zu Unterhaltszuschüssen für Schullehrer, Schulgehilfen und Präparanden. Allerdings war nach dem Gesetze die Erhebung der Umlagen nur nach Maßgabe der bisherigen Verträge, Urkunden und Herkommen und der geltenden Gesetze rc. gestattet. Wenn auch die Staatsregierung, unbekümmert um die Tragweite der eben angeführten Beschränkungen, grundsätzlich die Gemeinden zur Tragung des durch anderweitige Mittel nicht gedeckten Schulaufwandes heranzog, so fehlte es doch — wenigstens im rechtsrheinischen Bayern — an einem Rechtssatz, der eine solche Pflicht der Gemeinden klar und deutlich ausgesprochen hätte. Anders in der Pfalz. Hier erklärte eine durch allerhöchste Entschließung vom 18. Oktober 1817 bestätigte Regierungsentschließung vom 20. August 1817 den Schulaufwand ausdrücklich als eine Gemeindelast[2]).

Im linksrheinischen Bayern war es erst das Schul-

---

[1]) Schultheiß 2. Heft S. 48ff.; Glauning S. 5ff.

[2]) M. z. Sch. b. g. S. 17ff.; Seiler S. 3ff.

bedarfgesetz vom 10. November 1861, welche die Pflicht der Gemeinden, den Schulaufwand zu decken, außer Zweifel stellte.

Auf der Grundlage dieses Gesetzes ist endlich das Schulbedarfgesetz vom 28. Juli 1902 ergangen, das bei den mannigfachsten Neuerungen im einzelnen im großen und ganzen an den Grundsätzen des alten Gesetzes festhält. Eine prinzipielle Veränderung des rechtlichen Verhältnisses von Staat und Gemeinde zur Schule ist durch dieses Gesetz nicht geschaffen worden[1]). Es ist daher geboten, im folgenden Teil bei Darstellung des geltenden Rechtszustandes mehrfach auf das alte Schulbedarfgesetz zurückzugreifen.

---

[1]) Entwurf S. 343.

II. Das geltende Recht.

1. Abschnitt.

Die Organe der Schulverwaltung [1]).

Da in dem folgenden Abschnitt des öfteren von den Organen der Schulverwaltung, insbesondere den Schulaufsichtsbehörden, die Rede sein wird, dürfte es zweckmäßig sein, eine kurze Übersicht über die Organisation der Schulverwaltung schon hier zu geben.

Die unmittelbare Aufsicht über die Schulen einer Gemeinde und die fachliche Leitung derselben steht rechts des Rheines den Lokalschulinspektionen, in unmittelbaren Städten den Stadtbezirksschulinspektionen, in der Pfalz den Ortsschulkommissionen zu. Nach der Amtsinstruktion für die Lokalschulinspektionen vom 15. September 1808 und der Verordnung vom 22. März 1821 setzen sich die Lokalschulinspektionen zusammen aus dem Pfarrer, dem Bürgermeister, in Gemeinden ohne Magistrat außerdem noch aus 2 bis 3 Abgeordneten des Gemeindeausschusses, in den Städten aus 1 bis 4 deputierten Magistratsräten. In Sprengelschulen können Gemeinden, wenn sie zur gemeinsamen Schule wenigstens ein Drittel der Schüler schicken, ein Gemeindemitglied zur Lokalschulinspektion abordnen. Der Pfarrer ist Vorstand dieser Behörde, zugleich aber auch Lokalschulinspektor, in welcher Eigenschaft er die Schulen nach Maßgabe der Amts-

---

[1]) Hierzu Seydel III S. 644 ff.

instruktion vom 15. September 1808 zu inspizieren hat. Siehe auch die M. E. vom 24. Juni 1839. In der Pfalz ist nach der Regierungsentschließung vom 22. August 1817 der Bürgermeister Vorstand der Ortsschulkommission, der außerdem die Pfarrer der beiden Konfessionen und 1 Gemeinderatsmitglied angehören. Als Schulinspektor fungiert der Ortspfarrer hinsichtlich der Schulen seiner Religion. Siehe auch § 13 der Verordnung von 1883. Die Stadtschulbezirksinspektionen über konfessionelle Schulen setzen sich zusammen aus dem Pfarrer als Vorsitzenden, 1 Magistratsratsmitglied als ordentlichem Mitglied, neben welchen der Magistrat noch 1 bis 3 Bezirksvorsteher als außerordentliche Mitglieder und die etwa eingeschulten Gemeinden ebenfalls ein Mitglied ihres Ausschusses abordnen können. Bei Simultanschulen tritt insofern eine Änderung ein, als den Pfarrern sämtlicher Konfessionen Sitz und Stimme in der Ortsschulbehörde zukommt, wobei der Dienstälteste den Vorsitz führt und die Funktion des Inspektors von ihnen gemeinsam vorzunehmen ist. Das Nähere hierüber siehe in der erwähnten Verordnung von 1821 und der Verordnung vom 26. August 1883 § 13. Den Ortsschulbehörden sind wieder vorgesetzt die Distriktsschulbehörden. (Siehe hierzu die Amtsinstruktion für die Distriktsschulinspektoren vom 15. September 1808, d. M.E. vom 24. Juli 1833). Während für die nichtunmittelbaren — somit für die sämtlichen pfälzischen — Gemeinden hier 2 Behörden in Betracht kommen, nämlich die Bezirksämter und die mit einem Pfarrer als Distriktsschulinspektor besetzten Distriktsschulinspektionen, welch letztere einen Teil der Geschäfte allein, die Mehrzahl derselben aber gemeinsam mit den Bezirksämtern zu erledigen haben, findet sich in den Städten nur *eine* Distriktsschulbehörde, nämlich die Lokalschulkommission, auch Gesamt-, Ortsschulkommission genannt, welche sich aus der Gesamtheit der ordentlichen Mitglieder der Stadtbezirksschulinspektionen sowie

aus dem Bürgermeister als Vorsitzenden zusammensetzt. Zur Erhaltung der notwendigen Einheit und Aufsicht, insbesondere zur Förderung des pädagogischen Teils der Schulangelegenheiten ist ein Mitglied der Ortsschulkommission als Stadtschulreferent zu bestellen (M.E. vom 24. Juni 1839, siehe auch § 13 der Verordnung von 1883). Obgleich in den lokalen — und in den unmittelbaren Städten auch in den distriktiven — Schulbehörden eine Reihe von Gemeindevertretern sitzen und der Gemeinde somit auf die Gestaltung ihrer Schulen ein weitgehender Einfluß eingeräumt ist, so sind doch unbestrittenermaßen die genannten Behörden Staatsbehörden, wie das schon ihre Bezeichnung als kgl. Lokal-, bezw. Distriktsschulinspektion zum Ausdruck bringt, und die Verwaltung, die sie führen, ist Staatsverwaltung. Soweit also die Gemeindevertreter in diesen Ämtern tätig werden, üben sie kein kommuniales, sondern ein staatliches Amt aus.

Als Organ der Schulverwaltung kommen noch für die einzelnen Regierungsbezirke die Kreisregierungen, Kammer des Innern, — ihre Tätigkeit besteht nach der Formationsverordnung vom 17. Dezember 1825 §§ 38—50 und § 14 der Verordnung von 1883 hauptsächlich in der Organisation der Schulen und Anstellung der Lehrer — und für das ganze Königreich nach der Verordnung vom 27. Februar 1847 das Staatsministerium des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten als höchste Zentralinstanz sowie der Verwaltungsgerichtshof für die Erledigung der das Schulwesen betreffenden Verwaltungsstreitsachen in Betracht. Siehe Gesetz vom 8. August 1878 Art. 8 Z. 38 u. 39, Art. 10 Z. 17—25, Art. 11, abgeändert teilweise durch Art. 23 Abs. 5 des neuen Schulbedarfsgesetzes.

Durch die Verordnung vom 13. August 1905 wurden den Kreisregierungen an Stelle der Kreisscholarchate Kreis-

schulkommissionen, dem Kultusministerium eine Landesschulkommission als fachmännisch beratende Behörde für das Schulwesen beigegeben.

Was die für die Schulverwaltung in Betracht kommenden gemeindlichen Organe anlangt, so ist, soweit nicht polizeiliche Befugnisse ausnahmsweise in Frage stehen, in den linksrheinischen Gemeinden der Magistrat bezw. der Gemeindeausschuß, in der Pfalz der Gemeinderat, wie bei anderen eigentlichen Gemeindeangelegenheiten zuständig, soweit nicht im Einzelfall etwas anderes bestimmt ist[1]).

Erwähnt mag noch werden, daß nach Art. 71 der diesseitigen Gemeindeordnung vom 29. April 1869 in den Gemeinden mit städtischer Verfassung nach Erfordernis für die Schulangelegenheiten Sachverständige als Mitglieder des Magistrats mit voller Stimmberechtigung für Gegenstände ihres Wirkungskreises aufgestellt werden können. Das Amt dieses „Schulrats" ist in vielen Gemeinden mit dem des staatlichen Schulreferenten verbunden.

Als solcher bedarf er der Bestätigung der Kreisregierung, während seine Bestellung als Schulrat lediglich von der Zustimmung der Gemeindebevollmächtigten abhängt (Art. 73 der Gem.Ordn.)[2]).

2. Abschnitt.

Die Gemeinden und die Schulfinanzverwaltung.

Art. 1 des alten Schulbedarfsgesetzes lautete:

„Die deutschen Schulen sind Gemeindeanstalten, und es liegt deshalb die Verpflichtung zur Bestreitung des

---

[1]) Rechtsrh. Gemeindeordnung §§ 91 und 137; linksrh. Gemeindeordnung § 70.

[2]) Seiler S. 431 Fußnote 3; Englmann-Stingl S. 129.

gesamten Aufwandes für die Errichtung und für den Unterhalt derselben . . . den politischen Gemeinden . . . ob."

Die Bedeutung des Satzes „die Schulen sind Gemeindeanstalten", die von jeher bestritten war, soll erst später dargelegt werden; einstweilen sei nur, des besseren Verständnisses der nachfolgenden Ausführungen halber, bemerkt, daß die Schulen wenigstens „finanzrechtlich" Gemeindeanstalten sind, insofern als ihnen die Tragung des Schulaufwandes obliegt — Art. 1 der beiden Schulbedarfsgesetze — und die Verwaltung der vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Schule zusteht. Daß die Schulen in diesen rein finanzrechtlichen Sinne Anstalten der Gemeinde sind, war unter dem alten Recht von keiner Seite bestritten[1]) und kann ebensowenig nach dem jetzt geltenden Rechte bezweifelt werden.

Denn wenn auch das neue Schulbedarfsgesetz den Satz: „Die Schulen sind Gemeindeanstalten" nicht wieder aufgenommen hat, so geschah das nur deshalb, um allen an diese Worte anknüpfenden Streitigkeiten ein Ende zu machen.

Eine veränderte Auffassung der staatsrechtlichen Natur der Schule sollte jene Streichung nicht zum Ausdruck bringen[2]); daher trifft der Satz „die Schule ist Gemeindeanstalt" in seiner eben dargelegten Bedeutung auch jetzt noch zu. Ja, in einzelnen Punkten hat das Gesetz diesen Satz noch konsequenter durchgeführt als das nach früherem Recht der Fall war. Das wird die folgende Darstellung des jetzt geltenden Gemeindefinanzrechts ergeben.

Die Natur der Schule als einer Gemeindeanstalt in dem angegebenen Sinne zeigt sich vor allem darin, daß die Gemeinden zur Deckung des Schulbedarfs verpflichtet

---

[1]) Siehe Seydel III S. 629.

[2]) Entwurf S. 343.

sind[1]). Was zunächst den Umfang dieser Pflicht betrifft, so haben die Gemeinden vor allem das Lehrpersonal an ihren Schulen in ausreichendem Maße zu besolden. Das Gesetz schreibt in Art. 7 genau die Höhe des Mindestgehaltes vor, das jeder einzelnen Kategorie des Lehrpersonals zuzuwenden ist. Natürlich ist es den Gemeinden nicht verwehrt, darüber hinaus den Lehrern höhere Besoldungen zuzuwenden. Gemeinden über 5000 Einwohner und die unmittelbaren Städte sind zudem verpflichtet, die Anfangsgehalte nach einem gewissen Vorrückungssystem zu steigern. Das ergibt sich daraus, daß diese Gemeinden verbunden sind — nach Art. 13 des neuen Gesetzes — die Gehaltsverhältnisse des gesamten Lehrpersonals an den Volksschulen durch Ortsstatuten zu regeln, die als notwendigen Inhalt Bestimmungen über die Gehaltsvorrückungen der Lehrer enthalten müssen.

Ebenso haben auch diejenigen Gemeinden, welche freiwillig Ortsstatuten errichtet haben, — was keiner Gemeinde verwehrt ist —, ihren Lehrern Gehaltsvorrückungen zu gewähren. Eine weitere Pflicht der Gemeinde ihrem Lehrpersonal gegenüber besteht darin, diesem entweder Dienstwohnungen zu stellen oder wenigstens angemessene Entschädigungen für solche zu leisten. Das Nähere hierüber enthält Art. 8 des Gesetzes. Ferner sind die Gemeinden verpflichtet, die dem Lehrerpersonale zukommenden Stellengehalte durch Fassionen auszuweisen, woraus sich die Höhe des Gehalts und die Quellen ergeben, aus denen die einzelnen Bestandteile desselben fließen. Von den vorgenannten Verpflichtungen sind diejenigen Gemeinden frei, welche den Gehalt ihres Lehrpersonals durch Ortsstatuten regeln. Sie haben dem Lehrpersonal lediglich die in Art. 7 verlangten Mindestgehalte, erhöht um den Betrag des in der betreffenden

[1]) Art. 1 des alten sowie des neuen Gesetzes.

Gemeinde ortsüblichen Mietzinses für eine Wohnung der in Art. 8 bezeichneten Beschaffenheit als Anfangsgehalt zuzuwenden [1]).

Die rechtliche Natur der genannten Ortsstatuten anlangend, so haben diese die Bedeutung einer materiellen Rechtsquelle, sie schaffen Rechtsnormen, die auch Dritten gegenüber verbindlich sind [2]).

Zuständig für ihre Erlassung sind nach Art. 84, 112 Ziff. 3 bezw. 130 der rechtsrheinischen Gemeindeordnung in Gemeinden mit städtischer Verfassung der Magistrat mit Zustimmung der Gemeindebevollmächtigten, im übrigen der Gemeindeausschuß mit Zustimmung der Gemeindeversammlung. In der Pfalz ist nach Art. 54 der dortigen Gemeindeordnung der Gemeinderat zum Erlaß berufen. Dieselben Gemeindeorgane haben wieder in Tätigkeit zu treten, wenn es sich um eine Abänderung oder Aufhebung der Ortsstatuten handelt. Denn diese bleiben als materielle Rechtsquelle so lange in Geltung, bis sie auf demselben Wege, auf dem sie zur Entstehung gelangt sind, ganz oder teilweise wieder außer Wirksamkeit gesetzt werden [3]).

Die Natur der Ortsstatuten als einer Rechtsquelle äußert sich auch darin, daß eine unrichtige Auslegung derselben im Wege der Revision gerügt werden kann. Das ergibt sich für den Strafprozeß aus § 376 R.St.P.O. im Zusammenhalt mit E.G. z. Str.P.O. § 7.

Für den Zivilprozeß dürfte die an sich bestehende Revisionsmöglichkeit durch die Bestimmung des § 549 Z.P.O., wonach die anzufechtende Rechtsnorm einen über den Bezirk

---

[1]) Art. 13 Abs. 2.

[2]) Seiler S. 266; Graßmann S. 99.

[3]) Kahr, Gem.Ordn. S. 762, E.V.G.H. 10 S. 385; Englmann-Stingl S. 283 ff.

des Berufungsgerichts hinausgehenden Geltungsbereich haben muß, praktisch wohl nie von Bedeutung werden.

Wie bereits erwähnt, haben die Gemeinden mit Ortsstatuten die Pflicht, die Gehalte ihrer Lehrer nach einem Vorrückungssystem zu erhöhen. Zu erwähnen ist noch, daß in den Gemeinden mit weniger als 10000 Einwohnern der Staat nach jeweiliger finanzgesetzlicher Bewilligung den Lehrern aus seiner Kasse Dienstalterszulagen gewährt[1]), und zwar auch dann, wenn sie solche — wie in Städten über 5000 Einwohner — schon auf Grund von Ortsstatuten aus den Gemeindesäckel beziehen[2]). In den Städten mit mehr als 10000 Einwohnern erhalten die Lehrer keine Dienstalterszulagen aus der Staatskasse mehr; den Betrag, den der Staat nach den Rechnungsnachweisungen von 1902 für Zulagen aller Art direkt an die Lehrer gezahlt hatte, zahlt er nunmehr an die Gemeinde. Diese hat die vom Staat empfangene Bauschabfindung — sie ist von 6 zu 6 Jahren einer Revision zu unterziehen — zu einer entsprechenden Erhöhung der Gehalte des Lehrpersonals zu verwenden[3]). Die Bauschbeträge dürfen nur zu diesem Zwecke, nicht etwa auch dazu benützt werden, um mit ihnen das Lehrpersonal zu vermehren[4]). Die hierfür notwendigen Kosten hat die Gemeinde aus anderen Mitteln zu decken.

Die Einführung dieser Bauschabfindungen an die Gemeinden entspricht viel mehr dem Gedanken, daß die Schule als Gemeindeanstalt auch aus Gemeindemitteln zu unterhalten ist, als die Bezahlung der staatlichen Zuschüsse unmittelbar an die Lehrer, wie sie jetzt nur noch in den kleinen Gemeinden stattfindet.

---

[1]) Art. 9.

[2]) Art. 14 Abs. 4; Seiler S. 277.

[3]) Art. 14 Abs. 1 u. 2.

[4]) V.A.K. St.B. Bd. VIII S. 805.

Dies Gesetz beschränkt die Pflicht, die Lehrer zu besolden, nicht etwa auf das ordentliche Lehrpersonal. Art. 1 bürdet den Gemeinden vielmehr den gesamten persönlichen Bedarf auf. Die Gemeinden sind daher verbunden, auch das sonstige Schulpersonal zu besolden, insbesondere auch die Kosten für Handarbeitslehrerinnen zu bezahlen, soweit die Erteilung des Handarbeitenunterrichts von der staatlichen Schulaufsichtsbehörde als obligatorischer Lehrgegenstand erklärt worden ist[1]). Dagegen sind die Gemeinden, wie allgemein zugegeben wird, nicht verpflichtet, den Geistlichen für die Erteilung des Religionsunterrichts irgendwelche Vergütung zu bezahlen. Da nämlich der religiöse Volksunterricht in der Verfassung als innere Kirchenangelegenheit erklärt und die Sorge hierfür den Religionsgesellschaften überlassen worden ist[2]), so ist es deren Aufgabe, für die Erteilung des Religionsunterrichts zu sorgen. Demgemäß können den Gemeinden in dieser Richtung irgendwelche finanzielle Verpflichtungen nicht auferlegt werden[3]). Die Kammer der Abgeordneten hat zwar versucht, eine solche Pflicht den Gemeinden aufzubürden. Allein dieser Versuch ist an dem Widerspruch der andern Kammer und der Regierung gescheitert, welch letztere namentlich verfassungsrechtliche Bedenken gegen den sog. „Katechetenparagraph" geltend gemacht hat[4]).

Ebensowenig sind die Gemeinden verpflichtet, ihrem Lehrpersonal Ruhegehalte und dessen Hinterbliebenen Pensionen zu gewähren[5]). Es bestehen für diese Zwecke eigens

---

[1]) E.V.G.H. Bd. V S. 188. Graßmann S. 28; Seiler S. 77.

[2]) 2. Beilage z. Verf.Urk. § 38 Protest. Edikt § 11 u. 12.

[3]) E.V.G.H. IV S. 159, XI S. 493. Seydel III S. 669.

[4]) V.A.K. St.B. Bd. VIII S. 747 ff., 798. V.R.R. St.B. Bd. II S. 236 ff., 242.

[5]) Seydel III S. 672.

gebildete Kreisanstalten bezw. Vereine. Das Nähere hierüber gehört nicht in diese Darstellung[1]).

Neben dem persönlichen Bedarf haben die Gemeinden auch den gesamten sachlichen Bedarf zu decken. Hierher kommt — von der Stellung von Dienstwohnungen ist schon gehandelt — vor allem die Pflicht zur Beschaffung der erforderlichen Schulräume, dann die Sorge für deren Beleuchtung, Heizung und Reinigung, sowie für die Beschaffung der nötigen Lehrgegenstände in Betracht.

Welche Aufwendungen hiernach im einzelnen erforderlich sind, bestimmt die staatliche Aufsichtsbehörde. Sache der Gemeinde ist es, die zum Vollzuge der staatlichen Anordnung erforderlichen Maßnahmen zu treffen, insbesondere nötigenfalls als Selbstkontrahentin die erforderlichen Kauf- und Werkverträge zu schließen.

Erwähnt mag noch werden, daß die Schulgebäude nicht notwendig im Eigentum der Gemeinde stehen müssen; sehr häufig gehören sie einer besonderen Schul- oder der Kirchenstiftung oder sonst einer Person des öffentlichen Rechts, und die Gemeinde hat an ihnen nur ein auf Herkommen oder Vertrag beruhendes Nutzungsrecht[2]).

Oft läßt es sich nur unter den größten Schwierigkeiten feststellen, wie sich hiernach die Eigentums- und sonstigen Rechtsverhältnisse an einem solchen Schulhause gestalten[3]).

Es ist nun zu untersuchen, aus welchen Mitteln die Gemeinden den Schulaufwand zu bestreiten haben.

Soweit einer Schule besondere Einnahmequellen zustehen, ist natürlich in erster Linie der erforderliche Aufwand, soweit möglich, aus ihnen zu schöpfen. Hierher gehören vor

---

[1]) Siehe VI. Abschn. Art. 18–20 des Gesetzes.

[2]) Englmann-Stingl S. 767.

[3]) Henle, Anleg. d. Grundb. S. 84.

allem die Erträgnisse einer besonderen Schulstiftung, wie sie zwar nicht vom Gesetze verlangt wird, wie sie sich aber trotzdem an vielen Orten findet. Auch die Kirchenstiftung ist vielfach, insbesondere wo Schul- und Meßnerdienst vereinigt sind oder waren, beitragspflichtig, namentlich zur Baulast an Schulhäusern.

Ferner sind hier zu erwähnen die „Komplexlasten"; es sind dies solche Reichnisse, welche in abgestorbenen, der Gegenwart fremd gewordenen staatsrechtlichen Verhältnissen — im grund-, gerichts- und zehntherrlichen Verbande — ihren Ursprung haben.

Dazu kommen eine Reihe von nicht privatrechtlichen Reichnissen, welche unter den Namen Kirchtrachten, ferenda ad ecclesiam quae vulgo Kirchtrâhte dicuntur, Predigt gilt, Pfennig gilt, Pfarr-, Meßnerdienst, Wachszins, Hanfgelt, Läutgarben ꝛc., überall im diesrheinischen Bayern vorkommen. Von den Komplexlasten unterscheiden sie sich dadurch, daß sie, von seltenen Ausnahmen abgesehen, in solchen öffentlich-rechtlichen Verhältnissen wurzeln, die auch heutzutage noch in Wirksamkeit stehen. Ursprünglich freiwillige Gaben der Pfarrangehörigen an Pfarrer und Meßner, sind sie mit der Zeit, als auf dem Herkommen beruhend, in die Urbarien aufgenommen worden und bilden nun eine auf dem Pfarr- oder Gemeindeverband ruhende Last, die zur Ergänzung der Pfarr- und Meßner- bezw. Lehrergehalte dient[1]).

Durch alle die vorerwähnten besonderen Verpflichtungen wird zwar der von der Gemeinde zu tragende Aufwand tatsächlich oft gemindert, nichts aber an der öffentlich-rechtlichen Pflicht der Gemeinde zur Bestreitung des Schulaufwands geändert, so daß die Gemeinde für den Fall, daß etwa

---

[1]) Siehe d. Mitteil des Kultusministeriums a. d. Kamm. d. Reichsr. Beil. Bd. II S. 248 ff.

die genannten Reichnisse nicht oder nicht rechtzeitig eingehen sollten, zur Tragung des Schulaufwands im vollen Umfange verbunden ist[1]).

Den sie treffenden Teil des Schulbedarfs können die Gemeinden teilweise dadurch aufbringen, daß sie von den die Schule besuchenden Kindern ein Schulgeld in mäßigem Betrag erheben. Wie in dem geschichtlichen Teile dargelegt, war das Schulgeld ursprünglich die Vergütung des Lehrers für den erteilten Unterricht. Diesen Charakter bewahrte es lange Zeit noch, nachdem die Schulen bereits aus privaten Unternehmungen zu öffentlichen Anstalten, die Lehrer zu öffentlichen, besoldeten Beamten geworden waren. Noch nach dem alten Schulbedarfsgesetz konnte das Schulgeld von den Gemeinden dem Lehrer als Einkommensbestandteil zugewendet werden[2]); nach dem neuen Gesetze ist das nicht mehr zulässig. Auch insofern bringt das letztere eine Neuerung, als früher das Schulgeld in der Hauptsache von allen im Bezirke der Schule befindlichen Schulpflichtigen zu entrichten war, während es jetzt nur mehr von den die Schule wirklich besuchenden zu zahlen ist[3]). Diese Regelung hat den Gedanken, daß die Schule eine Gemeindeanstalt ist, konsequent auch bezüglich des Schulgeldes durchgeführt: es stellt sich als das Äquivalent für die von der Gemeinde dem Besuchenden gewährte Anstaltsnutzung, als Anstaltsgebühr, nicht, wie unter dem alten Gesetz, als eine — wenigstens in gewissem Sinne — auf dem Schulverbande ruhende Last dar.

Soweit alle die voraufgeführten Deckungsmittel nicht ausreichen, hat die Gemeinde den Schulbedarf wie die anderen Gemeindebedürfnisse mittels Umlagen und Abgaben

---

[1]) Seydel III S. 671; E.V.G.H X S. 319, XVI S. 18 XVIII S. 149.

[2]) Reger-Graßmann S. 19.

[3]) Entwurf S. 363; Graßmann S. 114; Seiler S. 286.

aufzubringen. Die näheren Bestimmungen hierüber finden sich in den Gemeindeordnungen. Es mag nur erwähnt werden, daß somit — anders wie beim Schulgeld — auch diejenigen mit am Schulaufwand zu tragen haben, die etwa keine Kinder in die Schule oder ihre Kinder in eine auswärtige Schule schicken; und mit Recht. Denn zum Unterhalt von Gemeindeanstalten haben nicht nur diejenigen beizutragen, welche an den Nutzungen der Anstalt teilnehmen, sondern die Gesamtheit der Bürger, wenn auch für die Anstaltsnutzung aus Billigkeitsgründen noch ein besonderes Äquivalent in Form des Schulgeldes zu entrichten ist. Mit dieser sich aus der Gemeindeanstaltsnatur der Schule ergebenden Konsequenz stand es in Widerspruch, daß bisher die Bekenntnisschulen, d. h. diejenigen gemeindlichen Schulen, auf deren Benutzung nur den Angehörigen einer bestimmten Konfession formationsmäßig ein Anspruch zusteht, aus Sonderumlagen, die nur die Angehörigen der betreffenden Konfession zu tragen hatten, unterhalten wurden. Diese Sonderumlagen kommen jetzt in Wegfall: es dürfen keine neuen mehr eingeführt werden; nur ausnahmsweise bleiben die bisher ordnungsmäßig eingeführten bestehen, sofern nämlich dies die Gemeinde ausdrücklich beschließt. Mit dieser Regelung hat das Gesetz, von einer den Charakter einer Übergangsbestimmung tragenden Ausnahme abgesehen, auch für die Bekenntnisschulen den Grundsatz durchgeführt, daß Gemeindeanstalten aus Gemeindemitteln zu unterhalten sind.

Gemeinden, welche den vollen Bedarf für die Volksschulen ohne Überbürdung auch durch Umlagen nicht aufzubringen vermögen, hat der Landrat — nicht etwa die Kreisregierung — die notwendigen Zuschüsse aus Kreisfonds zu gewähren. Durch diese Bestimmung ist den Gemeinden nicht etwa ein im Verwaltungsrechtsweg verfolgbarer Anspruch gegen den Kreis auf Gewährung dieser Zuschüsse

eingeräumt. Glaubt eine Gemeinde, der Landrat habe ihr letztere mit Unrecht verweigert, so kann ihrer Beschwerde durch den Landratsabschied abgeholfen werden. Der König hat nämlich die Befugnis, hier mit rechtlicher Verbindlichkeit für die Kreisgemeinde dasjenige anzuordnen, was nach seiner Meinung zur Erfüllung einer gesetzlichen Kreislast erforderlich ist[1]).

Die Pflicht, den Schulaufwand zu tragen, ist von der Gemeinde nicht etwa in der Weise zu erfüllen, daß sie die nötigen Geldmittel dem Staate zur Verfügung zu stellen hat. Die Gemeinde ist berechtigt und verpflichtet, die zur Deckung des Schulbedarfs erforderlichen Beträge unmittelbar ihrem Zwecke zuzuführen. Das folgt daraus — und damit gelangen wir zu einem weiteren Moment, in welchem die Natur der Schule als einer Gemeindeanstalt in dem bereits angegebenen Sinne zur Geltung kommt, — daß die Gemeinde die vermögensrechtliche Verwaltung der Schule zu führen hat. Die Gemeinde — und nicht etwa die Lokalschulinspektion oder eine andere staatliche Schulaufsichtsbehörde — ist es, welche die Schule in allen ihren vermögensrechtlichen Beziehungen repräsentiert. Die Gemeinde ist das Subjekt aller der obengenannten Rechte, welche Beitragsleistungen des Staates oder einer sonstigen Person des öffentlichen oder Privatrechts für den Schulaufwand zum Gegenstand haben. Nur die Gemeinde ist daher imstande, über diese Rechte zu verfügen; nur sie ist daher aktiv wie passiv legitimiert, Rechtsstreitigkeiten über dieselben zu führen; allerdings können nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung manche Rechtshandlungen der Gemeinde, wie z. B. die Veräußerungen von Realitäten und Rechten, wenn deren Wert eine bestimmte nach der Größe der Gemeinde abgestufte

---

[1]) V.A.K. St.B. 935; Seiler S. 300; Seydel II S. 180 u. 709.

Höhe übersteigt, die staatliche Genehmigung zu ihrer Gültigkeit nötig haben (Art. 159/91 der Gemeindeordnungen). Die Tatsache, daß die Schule eine Gemeindeanstalt ist, kann unter Umständen von Bedeutung werden, wenn jemand in einer Verfügung von Todeswegen oder in einem Vertrag „der Schule" eines Ortes eine Zuwendung macht. Da die Schule als solche kein Rechtssubjekt ist, so ist es die sie in ihren vermögensrechtlichen Beziehungen repräsentierende Gemeinde, welche der Erblasser oder Schenker in Wirklichkeit bedacht hat. Allein mit deren Willen würde es nicht im Einklang stehen, wenn die Gemeinde die ihr gewordene Zuwendung in beliebiger Weise verwenden könnte. Daher ist anzunehmen, daß die Zuwendung unter der Auflage erfolgt ist, daß diese ausschließlich für Schulzwecke verwendet wird. Die vorgesetzten Staatsbehörden haben die Aufgabe, darüber zu wachen, daß die Gemeinde die ihr gemachte Auflage gewissenhaft vollzieht [1]). Zweifel können nur in dem Falle bestehen, wenn neben der Gemeinde eine mit Rechtsfähigkeit ausgestattete Schul- oder eine zu Leistungen für Schulzwecke verpflichtete Kirchenstiftung besteht. In diesem Falle kann die Entscheidung darüber, wer von den in Frage kommenden Rechtssubjekten die Zuwendung erhalten soll, nur nach der konkreten Sachlage unter genauer Berücksichtigung aller Umstände, insbesondere des mutmaßlichen Willens des Erblassers, getroffen werden.

Das Recht der Gemeinden, die Schulfinanzverwaltung zu führen, äußert seine Wirkungen nicht allein in der eben dargelegten Weise auf dem Gebiete des Privatrechtsverkehrs, die Bedeutung dieser Befugnis zeigt sich erst dann in ihrem vollen Lichte, wenn man sie vom verwaltungsrechtlichen Standpunkte aus betrachtet: denn von hier aus gesehen

---

[1]) B.G.B. §§ 2194 S. 2; 525 Abs. 2.

bedeutet das Recht der Gemeinde, die Vermögensverwaltung der Schule zu führen, den Ausschluß jeder unmittelbaren staatlichen Tätigkeit auf diesem Gebiete; dem Staate stehen hier nur Aufsichtsbefugnisse zu; in erster Linie hat die Gemeinde darüber zu befinden, in welcher Weise sie die ihr gestellten Aufgaben zu erledigen hat, ohne hierbei im allgemeinen an die Wünsche und Befehle der Staatsbehörden gebunden zu sein. Wir haben bereits gesehen, daß die Gemeinden berechtigt sind, die Besoldung für das Lehrerpersonal sogar durch autonome Satzungen zu regeln, sofern sie nur gewisse vom Gesetze aufgestellte Mindestforderungen beachtet. In ähnlicher Weise können die Gemeinden auch bei der Durchführung der übrigen ihnen übertragenen Verwaltungsaufgaben in weitgehendem Maße nach ihrem eigenen Ermessen tätig werden[1]). Allerdings hat dieses Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung an dem staatlichen Organisationsrecht seine Grenzen, kraft dessen die Regierung zu bestimmen hat, was zum ordnungsmäßigen Betrieb der Schule gehört[2]). Natürlich hat die Gemeinde, beispielsweise bei Bauten, nicht nur die schultechnischen, sondern auch die allgemein polizeilichen Vorschriften zu beachten. Auch kann unter Umständen die staatsrechtliche Genehmigung zu Rechtshandlungen, wie schon gezeigt, nach allgemeinen Grundsätzen des Gemeindefinanzrechts erforderlich sein. Aber im allgemeinen ist es Sache der Gemeinde, selbst die erforderlichen Maßnahmen zu treffen; und nur dann, wenn Gefahr im Verzug ist oder die Gemeinden den Beanstandungen der vorgesetzten Behörden keine Folge leistet, sind nach Maßgabe der Art. 157/89 der Gemeindeordnungen die Distriktsverwaltungsbehörden, bei unmittelbaren Städten die Kreis-

---

[1]) Englmann-Stingl S. 29; bezügl. d. Schulbauten Bl. f. adm. Pr. 25, S. 31.

[2]) Seiler S. 75.

regierungen, berechtigt und verpflichtet, an Stelle der säumigen Gemeinde auf deren Kosten die erforderlichen Maßnahmen selbst vorzunehmen[1]). Von diesem Falle abgesehen, braucht sich die Gemeinde Eingriffe in ihr Verwaltungsrecht nicht gefallen lassen. Es stehen ihr gegen solche der Verwaltungsrechtsweg offen — Art. 10 Ziffer 2 des Verwaltungsgerichtshofgesetzes — ebenso auch dann, wenn ihr Schullasten auferlegt werden, welche sie nach den oben dargelegten Grundsätzen zu tragen nicht verpflichtet ist[1]).

3. Abschnitt.

Gemeindeschule und Sprengelschule.

Während nach der M.E. vom 10. Mai 1810 der Schulsprengel mit Rücksicht auf der Gemeindemarkung gebildet werden sollte, bestimmte die allerhöchste Verordnung vom 22. Januar 1815, daß der Schulsprengel in der Regel durch den Pfarrsprengel bestimmt werden solle[2]). So sehr diese Bestimmung der historischen Entwicklung der Schulen und praktischen Bedürfnissen gerecht werden mochte, so stand sie doch mit der Natur der Schule als einer Gemeindeanstalt im Widerspruch: eine solche soll in der Regel einen mit den Gemeindegrenzen zusammenfallenden oder wenigstens sich innerhalb dieser haltenden Wirkungskreis haben. Diesen Grundsatz suchte wieder der Entwurf zum Schulgesetz zu verwirklichen; geltendes Recht wurde er erst nach dem Scheitern des Entwurfs durch die Verordnung vom 29. August 1873 und die in den hier in Betracht kommenden Teilen unverändert gebliebene Verordnung vom 26. August 1883. § 1 der beiden Verordnungen bestimmt: „Jede

---

[1]) Seiler S. 82; Graßmann S. 162.

[2]) Englmann-Stingl S. 771.

Gemeinde soll wenigstens eine Volksschule besitzen und mit ihrer Gemarkung einen Schulsprengel bilden."

Die ausnahmslose Durchführung dieses Grundsatzes würde in vielen Fällen, namentlich in Gemeinden mit geringer Leistungsfähigkeit, oder wo Schulen mit geringer Schülerzahl in Frage kommen, zu Härten führen; daher läßt es der gleichlautende § 2 der beiden Verordnungen zu, daß in solchen Fällen oder aus anderen erheblichen Gründen mehrere Gemeinden eine Volksschule gemeinsam halten und aus den Sprengeln derselben ein Schulsprengel gebildet werde. Des weiteren bestimmt § 3 der beiden Verordnungen: „Mit Rücksicht auf die Entfernung oder Beschwerlichkeit des Wegs zur Gemeindeschule kann die Zuweisung von Bestandteilen einer Gemeindemarkung zum Schulsprengel einer Nachbargemeinde verfügt, oder wenn sich dies nicht ermöglichen läßt, für dieselben in Verbindung mit einer anderen Gemeinde oder Bestandteilen einer Gemeindemarkung, welche hierfür passend gelegen sind, die Errichtung einer neuen Schule und die Bildung eines neuen Schulsprengels angeordnet werden."

Eine solche Schule, deren Sprengel über die Gemarkung einer politischen Gemeinde hinausgreift, heißt Sprengelschule — Art. 2 des Schulbedarfgesetzes —, während man diejenige Schule, deren Wirkungskreis nicht über den Umfang einer Gemeinde hinausreicht, als Gemeindeschule zu bezeichnen pflegt.

Die Rechtsverhältnisse der Sprengelschule waren unter dem alten Schulbedarfgesetze sehr bestritten, namentlich deswegen, weil der Gedanke, daß die Schule eine Gemeindeanstalt ist, bei der Regelung der Sprengelschule nur in sehr unvollkommener Weise zum Ausdruck gekommen war. Namentlich gilt das hinsichtlich der Frage, wer den Schulaufwand zu tragen habe: die eine, von der Staatsregierung und dem Verwaltungsgerichtshof gebilligte und demgemäß

in der Praxis herrschende Meinung[1]) erklärte im Anschluß an die Motive des Gesetzes die einzelnen Bestandteile der Sprengelschule als verpflichtet, den Aufwand zu tragen, während die in der Theorie herrschende, von Seydel[2]) begründete Anschauung diese Pflicht als Gemeindelast erklärte, die wie die übrigen Gemeindeausgaben im Gemeindebudget vorzutragen und mit diesen nach den Bestimmungen des Gemeinderechts, demnach ohne Erhebung besonderer Schulumlagen, aufzubringen sei.

Ein näheres Eingehen auf diese Streitfragen ist nicht veranlaßt, nachdem dieselben durch die Bestimmungen des neuen Schulbedarfgesetzes gegenstandslos geworden sind. Eine Besprechung des früheren Rechtszustandes[3]) soll nur insoweit erfolgen, als das zur Veranschaulichung der nunmehrigen Verhältnisse angezeigt erscheint. Der von der Regierung und dem Verwaltungsgerichtshof vertretene Standpunkt, wonach nicht die beteiligten Gemeinden, sondern nur die dem Schulsprengel angehörigen Bestandteile derselben als Träger des Schulaufwandes zu gelten haben, entspricht dem Grundsatz, daß die Schule Gemeindeanstalt sei, in keiner Weise. Wenn daher das neue Gesetz auch bei Sprengelschulen die einzelnen Gemeinden als Träger des Schulbedarfs erklärt, so hat es damit den oben erwähnten Grundsatz auch bezüglich des Schulsprengels durchgeführt und damit eine einfache, praktische und klare Regelung geschaffen[4]). Die Tätigkeit der Schulsprengelvertretung beschränkt sich hienach nur darauf, die Höhe der Beträge,

---

[1]) E. M.E. v. 17. Februar 1862; E.V.G.H. 3 S. 561, 15 S. 87, 22 S. 187; Kahr 1 S. 484.

[2]) III S. 674; Reger-Graßmann S. 30; Luthardt in d. Bl. f. adm. Pr. Bd. 38 S. 241.

[3]) Siehe hierüber insbes. die Denkschrift S. 664 ff.

[4]) Entwurf S. 345.

welche die einzelnen Gemeinden zum Schulsprengel beizutragen haben, zu bestimmen; Sache der Gemeinde ist es dann, diesen ihr zugewiesenen Teil des Schulaufwands zu beschaffen. Die Durchführung dieser Aufgabe erfolgt ganz in derselben Weise wie in Gemeinden mit Gemeindeschulen: nach den Regeln des gewöhnlichen Gemeindefinanzrechts. Soweit eine Gemeinde mit Umlagen überlastet ist, hat sie, nicht etwa die Sprengelschule, Anspruch auf Unterstützung des Kreises[1]). Eine Erhebung von Sonderumlagen für Schulzwecke findet also auch bei Sprengelschulen — von dem Ausnahmefall des Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes auch hier abgesehen — nicht statt.

Wenn gleich die Sprengelschule nach dem neuen Rechte unzweifelhaft keine juristische Person des öffentlichen Rechts darstellt, so hat doch das Gesetz, um einen schleppenden Geschäftsgang zu vermeiden, den Schulsprengel mit Organen ausgestattet, wie sie sich sonst in der Regel nur bei juristischen Personen vorfinden. An und für sich wäre nämlich zur Regelung der Geschäfte jeweils ein Beschluß der am Schulsprengel beteiligten Gemeinden erforderlich. Es erhellt, daß ein solches Verfahren eine geordnete, rasche Geschäftsführung unmöglich machen würde und bei Angelegenheiten von verhältnismäßig untergeordneter Bedeutung geradezu lächerlich wäre[2]). Daher hat das Gesetz bestimmt, daß die gesamte vermögensrechtliche Verwaltung der Sprengelschule, einschließlich der Vertretung nach außen hin, „der verstärkten Gemeindeverwaltung“ — das ist in der Regel der Schulsitzgemeinde, in die zu diesem Zwecke jede andere am Schulsprengel beteiligte Gemeinde ihren Bürgermeister und ein weiteres Mitglied zu entsenden hat, — zukommt. Die

---

[2]) A.K.B.St.B. Bd. 8 S. 935.

[1]) Siehe hierzu Entwurf S. 345 ff.

Gemeinden können jedoch aus erheblichen Gründen vereinbaren, daß an Stelle der Verwaltung der Schulsitzgemeinde die Verwaltung einer anderen der beteiligten Gemeinden zu verstärken sei; ferner gestattet das Gesetz in Art. 2 Abs. 2, daß die Schulsitzgemeinde oder die durch Vereinbarung bestimmte Gemeinde durch übereinstimmende schriftlich zu beurkundende Willenserklärung der Vertreter der übrigen zum Sprengel gehörigen Gemeinden allgemein oder von Fall zu Fall mit der Vornahme der Verwaltungsgeschäfte — soweit sie nicht nach Abs. 1 zur ausschließlichen Zuständigkeit der verstärkten Gemeindeverwaltung gehören — betraut werde (bevollmächtigte Gemeindeverwaltung im Sinne des Gesetzes).

Die Tätigkeitsarten der voraufgeführten Sprengelorgane lassen sich vom rechtlichen Standpunkt aus in 2 Gruppen bringen: einmal in die innere Geschäftsführung und dann in die Vertretung der Sprengelgemeinden nach außen hin. Bei der ersten Art von Verwaltungsführung handelt es sich um Geschäfte, die das innere Verhältnis der am Schulsprengel beteiligten Gemeinden regeln sollen. Hierher gehört vor allem die Ermittlung und Feststellung des Schulbedarfs, welche nach den im vorigen Abschnitt entwickelten Grundsätzen zu erfolgen haben; dann die Verteilung desjenigen Teils des Aufwandes, der durch gemeinschaftliche Einnahmen nicht gedeckt werden kann, auf die einzelnen Gemeinden.

Die Beratung und Beschlußfassung über alle diese Punkte, ferner über die Übernahme einer dauernden Haftungsverbindlichkeit für Schuleinrichtungen und über die Regelung des Schulgeldes gehört notwendigerweise zur ausschließlichen Zuständigkeit der verstärkten Gemeindeverwaltung. Den einzelnen Gemeinden räumt Abs. 3 des Art. 2 das Recht ein, innerhalb 14 Tage vom Tage der Beschlußfassung an Beschwerde gegen die Beschlüsse der verstärkten Gemeinde-

verwaltung einzulegen. Erst dann, wenn diese Beschwerde rechtskräftig verbeschieden ist, oder wenn gegen den Beschluß der verstärkten Gemeindeverwaltung überhaupt keine Beschwerde eingelegt worden ist, kann zum Vollzuge geschritten werden. Beschlüsse der bevollmächtigten Gemeindeverwaltung sind jeder Anfechtung seitens der übrigen Gemeinden entzogen und daher sofort mit ihrem Erlasse vollzugsreif.

Soweit der Gemeinde auf Grund der vorliegenden Bestimmungen von der Sprengelverwaltung eine Last in rechtsgültiger Weise auferlegt ist, hat sie die Aufgabe, in der ihr angemessen erscheinenden Weise für die Aufbringung der erforderlichen Beträge zu sorgen. Bei einer Verletzung dieser Pflicht hat, wie bei einfachen Gemeindeschulen, die der Gemeinde vorgesetzte Staatsbehörde — Bezirksamt oder Kreisregierung — kraft ihres Aufsichtsrechts einzugreifen.

Nicht zu verwechseln hiemit ist der Fall, wenn die verstärkte Gemeindeverwaltung, nicht nur die Verwaltung einer Einzelgemeinde, ihren Pflichten nicht nachkommt.

Unter dem alten Gesetz war es bestritten, ob in einem solchen Falle ein staatsaufsichtliches Eingreifen zulässig sei. Bejaht wurde die Frage von Seydel[1]) in Konsequenz seiner Anschauung, daß die Sprengelvertretung lediglich die verstärkte Verwaltung der Schulsitzgemeinde darstelle; verneint dagegen wurde sie in der Praxis, die in der Sprengelvertretung eine besondere neben den einzelnen Gemeinden stehende Behörde erblickte[2]).

Das neue Schulbedarfgesetz hat sich auf Seydels Standpunkt gestellt: da auch die Sprengelschule Anstalt der einzelnen an ihr beteiligten Gemeinden und die Sprengel-

[1]) Bd. 3 S. 675.

[2]) Denkschrift S. 665.

verwaltung mithin nicht Organ einer neben oder über den Gemeinden stehenden öffentlichen Körperschaft, sondern die verstärkte Verwaltung der Schulsitzgemeinde ist, so ist gegen sie staatsaufsichtliches Einschreiten zulässig[1]). Das Verfahren hierbei richtet sich gemäß Art. 2 Abs. 2 nach den Bestimmungen der Gemeindeordnungen. Daß in gleicher Weise auch die bevollmächtigte Gemeindeverwaltung der Staatsaufsicht untersteht, ist zwar im Gesetze nicht erwähnt, wird aber nicht bezweifelt werden können.

Neben der inneren Geschäftsführung obliegt, wie bereits erwähnt, den gemeinten Schulsprengelorganen auch die Vertretung der zum Schulsprengel vereinten Gemeinden nach außen hin. „Diese müssen", wie Reichsrat Dr. von Kahr in der 1. Kammer zutreffend ausgeführt hat[2]), „ein Organ haben, mittels dessen sie imstande sind, in den allgemeinen Rechtsverkehr einzutreten, zu kaufen und zu verkaufen, zu mieten und zu vermieten, Grund und Boden zu erwerben, Werkverträge mit Bauunternehmern abzuschließen und dergleichen."

Die Rechtsgeschäfte, welche in dieser Weise von und gegenüber der Sprengelverwaltung abgeschlossen werden, sind Rechtsgeschäfte der am Sprengel beteiligten Gemeinden, nicht etwa einer über den Gemeinden stehenden juristischen Person, zu der diese nur das Substrat bildeten. Der Art. 1 des Gesetzes überträgt den Sprengelorganen schlechthin die Vertretung der Sprengelschule nach außen hin, ohne hierbei die einzelnen Rechtsgeschäfte aufzuzählen, die hienach in ihren Wirkungskreis fallen, und ohne irgendein Rechtsgeschäft hievon auszunehmen. Auch Art. 2 bringt in dieser Richtung keine Beschränkung; er behält nur gewisse Rechts-

---

[1]) Entwurf S. 348.

[2]) St.B. Bd. 2 S. 201.

geschäfte, unter denen im Entwurf auch die Aufnahme von Darlehen enthalten war, der ausschließlichen Zuständigkeit der verstärkten Gemeindeverwaltung vor; im übrigen kann die Verwaltung der Geschäfte der Schulsitzgemeinde übertragen werden. Art. 2 bezweckt also keine Aufzählung der in den Wirkungskreis der Sprengelorgane fallenden Verwaltungsgeschäfte, sondern will nur die Kompetenzen zwischen den einzelnen Sprengelorganen ausscheiden[1]). Hat also das Gesetz nirgends die gesetzliche Vertretungsmacht der letzteren auf gewisse Geschäfte beschränkt, so folgt daraus, daß diese für alle Geschäfte zuständig sind, die nach ihrer Natur in ihren Wirkungskreis fallen können. Dahin gehört aber auch die Aufnahme von Darlehen für die zum Sprengel gehörigen Gemeinden.

Die Reichsratskammer hielt das deswegen für unmöglich, weil die Sprengelschule keine juristische Person ist. Allein wenn der Mangel dieser Eigenschaft dem nicht entgegensteht, daß die Sprengelorgane mit Wirksamkeit für die einzelnen Gemeinden als deren Organe Rechtsgeschäfte aller Art abzuschließen vermögen, so ist nicht abzusehen, warum gerade bei der Aufnahme von Darlehen das Fehlen der juristischen Persönlichkeit so große Bedeutung hätte, um so weniger, als die Natur dieses Rechtsgeschäfts nichts enthält, was eine derartige Folgerung rechtfertigen könnte[2]). Obgleich Seiler die Unrichtigkeit der von der Reichsratskammer vertretenen Auffassung zugibt, so legt er doch[3]) der von der Kammer vorgenommenen Streichung die hiemit beabsichtigte Wirkung bei, daß nunmehr nur noch die einzelnen Gemeinden, nicht die Sprengelorgane, zur Aufnahme von Dar-

---

[1]) Kahr a. a. O. S. 201; Harster in d. Zeitschr. f. Rechtspfl. f. 1905 S. 18.

[2]) Harster a. a O. S. 18.

[3]) Seiler S. 119.

lehen imstande seien[1]). Dieser Streichung kommt aber schon um deswillen diese Bedeutung nicht zu, weil die gestrichenen Worte sich in dem Art. 2 befanden, der, wie erwähnt, nur eine Kompetenzverteilung, nicht eine Aufzählung der dem Sprengelorganen zustehenden Befugnisse enthält. Die entgegengesetzte Anschauung verstößt übrigens auch gegen die alte Auslegungsregel, daß der Wille der gesetzgebenden Faktoren nur insoweit berücksichtigt werden darf, als er im Gesetz selbst seinen Ausdruck gefunden hat. Es ist oben dargelegt, daß das Gesetz an keiner Stelle irgendwelche Geschäfte der Kompetenz der Sprengelorgane entrückt hat, und daß sich eine solche Beschränkung hinsichtlich der Darlehensaufnahmen auch nicht aus allgemeinen Erwägungen ergibt. Allerdings beweist die Entstehungsgeschichte des Art. 2, daß der Gesetzgeber den Sprengelorganen das Recht der Darlehensaufnahme abschneiden wollte; allein ganz abgesehen davon, daß er zu diesem Schritte durch irrige rechtliche Erwägungen geleitet wurde, hat er diesen seinen Willen im Gesetze an keiner Stelle auch nur ersichtlich gemacht; ja er hat sogar aus Versehen an einer anderen Stelle — Abs. 3 — die Worte „Aufnahme von Darlehen" stehen lassen. — Wenn trotzdem der vorgenommenen Streichung vielfach der mit ihr erstrebte Erfolg beigelegt wird, so stellt man die Materialien des Gesetzes über den klaren Gesetzesinhalt selbst[2]).

Es ist bereits des öfteren darauf hingewiesen worden, daß die Vereinigung der am Schulsprengel beteiligten Gemeinden keine juristische Person des Privatrechts darstellt; es soll nun untersucht werden, welche Art von Gemeinschaftsverhältnis zwischen den verbundenen Gemeinden obwaltet.

---

[1]) Ebenso Graßmann S. 45; Müller in d. Bl. f. adm. Pr. Bd. 54 S. 405 ff.

[2]) Braun in d. Bl. f. adm. Pr. Bd. 54 S. 97 ff.

In der Reichsratskammer hat Dr. von Kahr ausgeführt: „Der Schulsprengel ist keine juristische Person, aber er begründet eine Rechtsgemeinschaft mehrerer juristischer Personen . . . Es ist eine Rechtsgemeinschaft nach Art der Gesellschaft des bürgerlichen Rechts, zwar nicht durch Vertrag, aber durch Gesetz begründet. Das mit Vertretungsmacht gesetzlich ausgestattete Organ für diese Rechtsgemeinschaft ist die verstärkte Gemeindeverwaltung."

Im Anschluß an diese Worte haben Seiler[1]) und Harster[2]) die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Gesellschaft auf den Schulsprengel für anwendbar erklärt. Mit Recht hat Dennler in den Blättern für administrative Praxis[3]) diese Anschauung bekämpft, indem er ausführte, daß nach § 705 des B.G.B. unter die Gesellschaft des bürgerlichen Rechts nur vertragsmäßig begründete, nicht auf Grund Gesetzes entstandene Gemeinschaften fallen. Allerdings wäre es denkbar, da der Schulsprengel ein öffentlichrechtlicher Verband ist, daß ihm eine Norm des öffentlichen Rechts die Eigenschaft der Gesellschaft nach B.G.B. beilegte. Allein eine solche gesetzliche Bestimmung gibt es nicht; sie kann um so weniger entbehrt werden, als das bayerische Staatsrecht Vereinigungen von Gemeinden, die nicht juristische Personen sind, nur in der Form der schlichten Rechtsgemeinschaft kennt. Die auf dem Grundsatz der altgermanischen Gesamthand aufgebaute Gesellschaft des B.G.B. ist dem bayerischen Staatsrecht, dessen mit dem Privatrecht zusammenhängende Materien sich auf gemeinrechtlicher Grundlage aufbauen, ein vollkommen fremdes Rechtsgebilde. Demnach kann einem öffentlichrechtlichen Verband die Eigenschaft

---

1) S. 93.

2) a. a. O. S. 19.

3) Bd. 54 S. 140.

der deutschrechtlichen Gesellschaft nur dann zukommen, wenn das Gesetz dies ausdrücklich bestimmt.

Den Sprengelorganen kommt es auch zu, in Rechtsstreitigkeiten, die die Sprengelschule betreffen, die an dieser beteiligten Gemeinde zu vertreten. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß es die vereinigten Gemeinden sind, die als Prozeßpartei zu gelten haben und die verstärkte oder bevollmächtigte Gemeindeverwaltung als Organ aller dieser Gemeinden — nicht nur der eigenen — tätig wird[1]). Daß den Sprengelorganen die Vertretung der einzelnen Gemeinden gegenüber öffentlichen Behörden zukommt, ist in Art. 2 Abs. 2 ausdrücklich bemerkt.

4. Abschnitt.

Schule und Gemeinde in ihren sonstigen Rechtsbeziehungen.

Der Staat hat der Gemeinde den gesamten Schulaufwand aufgebürdet; als Äquivalent hierfür hat er ihr nicht nur die vermögensrechtliche Verwaltung der Schulen übertragen, sondern auch auf dem Gebiete der Schulorganisation, wie überhaupt der nicht finanziellen Schulverwaltung, eine Reihe praktisch höchst bedeutsamer Mitwirkungsrechte eingeräumt, die es den Gemeinden ermöglichen, die örtlichen Bedürfnisse bei der Führung der Schulverwaltung in weitgehendstem Maße zur Geltung zu bringen.

So trägt die K.M.E. vom 18. Juni 1896 dem Interesse der Landbevölkerung an einer Anpassung der Ferien und des Schuljahres an die Erntezeiten durch die Bestimmung Rechnung, daß in Landgemeindeschulen sowie in den Schulen derjenigen Märkte und kleineren Städte, in welchen der

---

[1]) Harster a. a. O. S. 21.

Schulunterricht ebenso wie in den Landschulen unter Teilung in Winter- und Sommerschule mit abgekürzter Unterrichtszeit eingerichtet ist, die Festsetzung des Beginnes der Winterschule, sowie die Regelung der Zeit der Haupt- bezw. der Weihnachtsferien durch die Ortsschulbehörden nach Einvernahme der Gemeindeverwaltung des Schulsitzes zu erfolgen hat. Dem Magistrat derjenigen Städte, in denen den ministeriellen Bestimmungen zufolge für katholische und protestantische Schulen Beginn und Ende des Schuljahres verschieden sind, ist ein Antragsrecht dahin eingeräumt, daß für sämtliche Schulen ohne Unterschied der Konfession der Beginn des Schuljahres und die Aufnahme der Schüler auf den Anfang des Wintersemesters, das Ende des Schuljahres und die Schulentlassung auf den Schluß des Sommersemesters festgesetzt werden. E. M. E. vom 8. Juli 1877. Der Antrag kann vom Magistrat nur im Falle des Einverständnisses mit den Gemeindebevollmächtigten und nach Vernehmung der Ortschulbehörde gestellt werden, und ist von der Kreisregierung, Kammer des Innern zu verbescheiden. Die Zulässigkeit einer solchen von der gesetzlichen Norm abweichenden Regelung des Schulbeginnes findet nach der erwähnten Entschließung in erster Linie „in den besonderen Verhältnissen der Stadtgemeinden ihre Begründung".

Auch auf die Besetzung der Lehrstellen steht einer Reihe von Gemeinden insofern ein Einfluß zu, als ihnen Präsentations- und Vorschlagsrechte eingeräumt sind. Die ehemaligen Reichsstädte haben das Präsentationsrecht behalten, sofern die Präsentation der Gemeindebehörde vor der Mediatisierung nicht als Ausfluß der Landeshoheit, sondern als Kommunalbefugnis unter Mitwirkung der Bürgerschaft oder gemeindlichen Korporationen ausgeübt wurde. (Ziff. 135 Abs. 1 lit. a der Vollzugsverordnung zum revidierten Gemeindeedikt.) Den übrigen Gemeinden verblieb das Präsen-

tationsrecht, sofern dasselbe ihnen schon früher kraft besonderen Rechtstitels oder des Herkommens zustand; ferner wurden einer Reihe von Gemeinden Präsentationsrechte verliehen, darunter auch vielen früheren Reichsstädten. In der Pfalz erfolgte die Anstellung der Lehrer durch die Kreisregierung auf Vorschlag der Gemeinden; dieses Recht ist ihnen durch das neue Schulbedarfsgesetz genommen worden; dafür erhalten die größeren Städte Präsentationsrechte in gleicher Weise wie im rechtsrheinischen Bayern[1]). Alle die voraufgeführten Mitwirkungsrechte der Gemeinden geben diesen einen Anspruch darauf, daß der von ihnen vorgeschlagene Bewerber von der Regierung ernannt werde, sofern derselbe die für den in Frage stehenden Schuldienst geforderten Eigenschaften besitzt. Ist dagegen die Regierung nicht verpflichtet, einen solchen qualifizierten Bewerber zu ernennen, so spricht man von einem Vorschlagsrechte. Solche besitzen eine Reihe von Gemeinden.

Das Interesse der Gemeinden, die keine Präsentations- oder Vorschlagsrechte haben, an der Besetzung der Schuldienste wird in Unterfranken dadurch berücksichtigt, daß nach der Entschließung der dortigen Regierung vom 11. Februar 1869 vor der Anstellung des Lehrers auch der Bürgermeister zu hören ist[2]).

Was die Errichtung neuer Schulen und neuer Lehrstellen betrifft, so ist zwar unbestritten, daß das Recht hierzu an sich dem Staate zukommt. Dagegen besteht Streit darüber, wie weit dieses Recht zugunsten der Gemeinden gebunden ist. Der Grund hiezu liegt darin, daß das alte und nach seinem Vorbilde auch das neue Schulbedarfsgesetz über ihre eigentliche Aufgabe, die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Volksschule zu regeln, hinausgegangen sind

---

[1]) Art. 22.

[2]) Denkschrift S. 649; Seiler S. 343; Englmann-Stingl S. 205 ff.

und einige organisatorischen Bestimmungen aufgenommen haben. Dem Entwurf zum Gesetze von 1861 waren diese Normen noch fremd; sie wurden ihm erst durch Beschlüsse der 2. Kammer eingefügt: es sind dies der Abs. 3 und 4 des Art. 2 des alten Schulbedarfsgesetzes. Hiernach ist bestimmt, daß unter gewissen Voraussetzungen die Gemeinden bei der Zunahme der Schülerzahl zur Errichtung einer neuen Lehrstelle und bei weiten Entfernungen sogar zur Gründung einer neuen Schule angehalten werden können.

In der Abgeordnetenkammer bestand nun Ungewißheit darüber, ob die Aufnahme der genannten Gesetzesstellen in das Gesetz die Bedeutung habe, daß dadurch das Organisationsrecht der Regierung auf die durch jene Bestimmungen geregelten Fälle zu beschränken sei, oder ob diese Bestimmungen nur exemplifikativ, nicht erschöpfend seien.

In der Literatur sind es vor allem Seydel, Graßmann und Elbert, die sich für das freie Organisationsrecht der Regierung ausgesprochen haben; und zwar aus folgenden zutreffenden Gründen[1]: Wenn ein Gesetz, das nur der Regelung der finanziellen, vermögensrechtlichen Verhältnisse der Schule bestimmt ist, sich auch mit organisatorischen Fragen nebenbei beschäftigt, so ist es klar, daß diese letztere Regelung nicht erschöpfend sein will, zumal wenn sie nur einige verhältnismäßig untergeordnete Punkte betrifft: das zeigt auch der Wortlaut der in Frage kommenden Bestimmungen; wäre die Regierung nur in den Fällen des Art. 2 Abs. 3 und 4 zu den dort geregelten schulorganisatorischen Maßnahmen berechtigt, so würde das Gesetz dies wohl zum Ausdruck bringen durch die Fassung: „die Gemeinden könnten nur dann angehalten werden„ ꝛc., während in Wirklichkeit das Wörtchen „nur" fehlt.

[1]) Siehe Seydel III S. 650; Graßmann im Archiv S. 492 ff.; Elbert S. 31 ff.

Eine solche Beschränkung würde, dem auf die Besserung der Schulverhältnisse gerichteten Willen des Gesetzes zuwider, eine jede im Interesse der Schule gelegene organisatorische Änderung von der Willkür der Gemeinden abhängig machen; das Gesetz hätte demnach die zur Zeit seines Erlasses bestehende Sprengeleintreibung zu „einem eisernen Bestand gemacht“.

Die erwähnten organisatorischen Bestimmungen sind, wenn auch unter mannigfachen Abänderungen, in das neue Gesetz übergegangen. Dieses hat einen weiteren Fall geregelt, in dem die Gemeinden „zur Bereitstellung der Mittel für eine neue Schule angehalten werden können.“ Nach Abs. 3 des Art. 5 ist dies nämlich unter bestimmten Voraussetzungen dann der Fall, wenn eine konfessionelle Minderheit die Schulen einer fremden Konfession besuchen muß. Es ist klar, daß durch die Aufnahme des Abs. 3 Art. 5 und die Abänderung der früheren organisatorischen Bestimmungen — sie sind jetzt in den beiden ersten Absätzen des genannten Artikels enthalten — das Verhältnis des Staates zur Gemeinde auf dem Gebiete des Schulorganisationsrechts eine grundsätzliche Änderung nicht erfahren hat; es treffen daher auch auf das nunmehr geltende Recht noch die für das frühere Recht angeführten Gründe für die Freiheit des staatlichen Organisationsrechtes zu. Das Gewicht dieser Gründe hat es auch bewirkt, daß das Organisationsrecht des Staates nicht nur in der Literatur allgemeine Anerkennung gefunden hat[1]), sondern auch bei den Kammerverhandlungen anläßlich des neuen Gesetzes von keiner Seite mehr grundsätzlich verneint worden ist[2]). Man könnte allerdings einwenden, wenn die Regierung freie Hand hat bezüglich der Organisation der Volksschulen, so ist es über-

---

[1]) Seiler S. 153; Graßmann S. 158ff.

[2]) V.A.K. St.B. Bd. 8 S. 396ff., 437, 448 u. folgende Anm.

flüssig, für einige Fälle dies noch besonders im Gesetze festzustellen. Dieser Einwand ist nicht ganz unberechtigt; das Verfahren des Gesetzgebers erklärt sich lediglich daraus, daß er bei den vielfachen Anfechtungen, die in der Theorie und Praxis das Organisationsrecht der Regierung erfuhr, wenigstens für einige ihm wichtig dünkende Fälle einen festen Rechtsboden schaffen wollte; das zeigen beispielsweise deutlich die Ausführungen der Reichsräte von Würzburg und von Stein, der Minister von Crailsheim und von Landmann und des Reichsrats von Kahr in der ersten Kammer[1]). Insbesondere hat der letztere erklärt, daß er zwar persönlich das staatliche Recht der Schulorganisation nicht bezweifle, aber eine Garantie dafür, daß auch der Verwaltungsgerichtshof — dessen Präsident er war — in diesem Sinne urteilen werde, nicht übernehmen könne.

Allein durch Art. 5 des Gesetzes wird das staatliche Organisationsrecht für die dort behandelten Fälle nicht nur außer allen Zweifel gestellt; es erfährt auch nach gewissen Richtungen hin eine tiefgreifende Einschränkung. Der Staat kann nämlich in den Fällen des Art. 5 sein Organisationsrecht nur dann ausüben, wenn die dort verlangten Voraussetzungen gegeben sind[2]), andernfalls unterliegen seine Verfügungen, als Eingriffe in die Rechte der Gemeinden, der Aufhebung im Verwaltungsrechtsverfahren (Art. 10 Ziff. 18 des Verwaltungsgerichtshofgesetzes). Sind dagegen die Voraussetzungen des Art. 5 gegeben, so kann die Gemeinde die Aufhebung einer in Anwendung derselben getroffenen schulorganisatorischen Maßnahme nur durch Erhebung der einfachen Verwaltungsbeschwerde herbeizuführen versuchen.

Ein näheres Eingehen auf alle diese Punkte — ins-

---

[1]) St.B. Bd. 2 S. 209, 210, 216, 220 u. 222.

[2]) B.R.R. St.B. Bd. 2 S. 220 (Reichsrat von Kahr); Seiler S. 151.

besondere auf den Inhalt des Art. 5 — soll hier, wo es sich nur um die Darstellung prinzipieller Fragen, nicht um das einzelne Detail handeln kann, unterbleiben[1]).

Es soll nur erwähnt werden, daß die Gemeinden auf die an sie gerichtete Aufforderung der Regierung, gemäß Art. 5 Abs. 3 eine Konfessionsschule für eine konfessionelle Minderheit zu errichten, mit dem Antrag auf Errichtung einer Simultanschule antworten können. Gibt die Regierung diesem Antrag statt — was allerdings nur in ganz besonderen Ausnahmefällen geschehen soll[2]) — so fällt die Voraussetzung für die Notwendigkeit der Errichtung einer Konfessionsschule — das Fehlen einer Schule der eigenen Konfession — weg, da Simultanschulen nach bayerischem Recht als Schulen sämtlicher christlicher Konfessionen zu gelten haben. Diese Auffassung ist nach der Erklärung des Ministerpräsidenten von Crailsheim in der Reichsratskammer[3]) einstimmig vom Ministerrat vertreten worden; eine eingehende Begründung hat sie gefunden in einem Aufsatz Pilotys in den Blättern für administrative Praxis[4]).

Auch noch nach einer anderen Richtung hin verdienen diese Ausführungen Beachtung. Piloty erörtert die Frage, ob die außerhalb des Schulbedarfsgesetzes in der Verordnung von 1883 erfolgte Regelung schulorganisatorischer Verhältnisse zu Recht besteht. Piloty geht hierbei von dem richtigen Gedanken aus, daß zu den Rechten des Königs auch das Recht der Schulorganisation gehört.

Allein wo die Durchführung dieses Rechtes Gemeinden oder sonst einer Person Verpflichtungen, namentlich finan-

---

[1]) Näheres bei Graßmann S. 59; Seiler S. 170 mit Fußnote.

[2]) Siehe § 7 Verordn. v. 26. August 1883.

[3]) St.B. Bd. 2 S. 216.

[4]) Bd. 52 S. 330 ff.

zieller Natur, auferlegt, da sei ein Gesetz, d. h. die Zustimmung des Landtags zu dem Befehle des Herrschers, erforderlich. Und diese — unbestreitbar erforderliche — gesetzliche Grundlage vermißt Piloty bezüglich der erwähnten Verordnung. Piloty ist sich dessen wohl bewußt, daß man gegenüber seinem Zweifel auf das Schulbedarfsgesetz hinweisen werde, das ja den Gemeinden auch die Kosten für die „Errichtung" der Schulen ausdrücklich aufbürdet. Allein er sucht diesen Einwand durch den Hinweis darauf zu entkräften, daß das Gesetz zwar die Norm aufstelle, daß die Gemeinde Schulen zu dotieren habe, aber nichts darüber sage, wie viele Schulen und welche Art von Schulen zu dotieren seien. „Da die Verpflichtung zur Bestreitung finanzieller Leistungen für Schulzwecke immer die Voraussetzung hat, daß eine diese Leistungen erheischende Einrichtung vorhanden sei, die Einrichtung selbst aber wieder nur durch einen Befehl, also durch einen Akt der öffentlichen Gewalt, geschaffen werden kann, so genügt die gesetzliche Begründung einer Pflicht zur Schuldotation für die Gemeinde offenbar nicht, um eine Gemeindeschule ins Leben zu rufen. Zwischen den gesetzlichen Akt der Anordnung der gemeindlichen Schuldotationspflicht und die Erfüllung dieser Pflicht durch die Gemeinde muß sich noch ein Befehl einschieben, durch welchen die Schule begründet und gleichzeitig das Maß der gemeindlichen Leistung näher bestimmt wird" [1]).

An diesen Ausführungen ist gewiß richtig, daß das Schulbedarfsgesetz ausdrücklich nur sagt, daß, und nicht auch, wie und wieviele Schulen die Gemeinde zu dotieren hat. Wenn das Gesetz will, daß auch fernerhin Schulen gegründet werden, so muß es auch wollen, daß jemand da ist, der bestimmt, wie sie gegründet werden; denn außerdem wäre, wie

---

[1]) a. a. O. 332.

auch Piloty zugibt, der Wille des Gesetzes, Schulen zu gründen, nicht durchführbar. Die Gemeinde kann hier nicht maßgebend sein; denn ihr räumt das Gesetz grundsätzlich nur die Vermögensverwaltung ein; folglich muß es die Regierung sein, welche die organisatorische Regelung zu treffen hat. Wenn das das Gesetz nicht ausdrücklich sagt, so hat das seinen Grund darin, weil das Gesetz dies für überflüssig erachtet. Die Beweisführung Pilotys führt zu dem Ergebnis, daß das Gesetz einen Befehl erläßt, aber in so unvollkommener Weise, daß er überhaupt nicht verwirklicht werden kann. Eine solche Auslegung wird dem wahren Gesetzeswillen nicht gerecht. Man muß annehmen, daß das Gesetz, wenn es einen Befehl erläßt, auch die mögliche Verwirklichung desselben will. Sagt das Gesetz nun nicht ausdrücklich, wie es die Durchführung seines Willen will, so wird es doch immerhin Anhaltspunkte dafür geben, in welcher Weise es die Vollziehung seines Befehles will. Daß im vorliegenden Falle nur der Staat kraft seines Organisationsrechtes berufen ist, das Wie und Wieviel der Schulorganisation zu bestimmen, bedarf keiner weiteren Ausführung mehr. Übrigens gibt auch Piloty[1]) zu, daß man aus praktischen Gründen das Recht der Regierung zur Schulorganisation notwendigerweise anerkennen müsse.

Bezüglich der Besetzung der einzelnen Schulstellen gilt, in gleicher Weise wie bei der Bildung der Schulbezirke, als Grundregel, daß, soweit nicht ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen bestehen, die Staatsbehörden — die Kreisregierungen[2]) — nicht etwa die Gemeindebehörden in erster Linie zu entscheiden haben.

---

[1]) S. 336.

[2]) Seiler S. 156.

Um auf Einzelheiten einzugehen, so verlangt Abs. 1 des Art. 4 des Gesetzes, daß Volksschulen, an welchen nur eine Lehrstelle besteht, mit einem Volksschullehrer zu besetzen sind. Bei kleineren Schulen braucht jedoch die Regierung nur einen Schulverweser aufzustellen.

Abs. 2 bestimmt sodann: „Bestehen an einer Volksschule 2 Lehrstellen, so darf hiervon eine mit einem Schulverweser, einem Hilfslehrer, oder einer weiblichen Lehrkraft besetzt werden. Bestehen an einer Volksschule 3 oder mehr Lehrstellen, so sind hiervon zwei Drittel mit Volksschullehrern zu besetzen.“ Im übrigen darf die Schule mit einer anderen billigeren Lehrkraft besetzt werden.

Anwendung finden nach Abs. 3 diese Bestimmungen auf Mädchenschulen, die nur mit weiblichen Lehrkräften besetzt sind. Abs. 4 bestimmt dann: „Bei Schulen, an welchen Kinder beiderlei Geschlechts gemeinschaftlich unterrichtet werden, kann an Stelle eines der Volksschullehrer eine Volksschullehrerin angestellt werden.“

Man beachte in den voraufgeführten Gesetzesstellen die Fassung.

Wo das Gesetz zugunsten der Gemeinden eine Abweichung von der strengen Regel zuläßt, dieselbe aber in das Ermessen der Regierung stellt, da findet sich die Ausdrucksweise „es kann gestattet werden“. In Art. 4 Abs. 2 und 4 dagegen heißt es: „es darf besetzt werden“, bezw. „kann angestellt werden“. Mit dieser veränderten Fassung soll zum Ausdruck gebracht werden, daß hier die Gemeinde ein Recht gegen den Staat darauf hat, daß dieser an Stelle von Volksschullehrern bezw. Volksschullehrerinnen billigere Lehrkräfte anstellt.

Daß diese Bestimmungen eine Beschränkung des dem Staate an sich zustehenden Rechtes der Lehrstellenbesetzung enthalten, war schon während der Geltung des alten Schul-

dotationsgesetzes anerkannt[1]). Daß das Gesetz an dem übernommenen Rechtszustand eine Änderung grundsätzlicher Natur vornehmen wollte, ist nicht ersichtlich[2]).

Eine Verletzung des geschilderten Rechtes der Gemeinde legt dieser eine Last auf, die im Gesetze nicht begründet ist; der Gemeinde steht hiernach der Verwaltungsrechtsweg — Art. 10 Ziff. 2 des Gesetzes über den Verwaltnngsgerichtshof — offen[3]).

Eine weitere ähnliche Beschränkung des staatlichen Stellenbesetzungsrechtes bringt Art. 6. Über ihn soll im anderen Zusammenhang gehandelt werden.

Den Gemeinden steht auf die Handhabung der Schulpflicht nicht nur infolge der bereits erwähnten Zusammensetzung der Ortsschulbehörden ein bedeutender Einfluß zu; nach dieser Richtung hin kommt weiter in Betracht, daß nach § 13 der Verordnung vom 26. August 1883 nur dann die Funktion des Lokalschulinspektors, die in der Regel mit einem Geistlichen zu besetzen ist, einem fachmännisch gebildeten Laien übertragen werden kann, wenn die Gemeindebehörde einen diesbezüglichen Antrag stellt.

Dem Antrag kann allerdings nur stattgegeben werden, wenn der erforderliche Aufwand aus Gemeindemitteln zur Verfügung gestellt wird. Ohne einen solchen Antrag ist die Regierung nicht berechtigt, von der Regel, daß Geistliche als Schulinspektoren zu bestellen sind, eine Ausnahme zu machen.

Diese Bestimmung beruht auf dem im bayerischen Schul-

---

[1]) Reger-Graßmann S. 10; Seydel III S. 657; Denkschrift 654/55; siehe auch E.V.G.H. XIII S. 515, XV S. 199, XVI S. 264.

[2]) Entwurf S. 351.

[3]) Reichsrat von Kahr in der 1. Kammer St.B. Bd. 2 S. 254; Graßmann S. 54/55; Seiler S. 163, siehe auch Anm. 1.

recht festgehaltenen Grundsatz, daß überall da, wo religiöse Gesichtspunkte in Betracht kommen, ohne die Zustimmung der Gemeinde keine Abweichung von dem durch Gesetz und Verordnung festgelegten Regelfall stattfinden soll. — So kann nach Art. 6 des Gesetzes die Übertragung des Volksschulunterrichts an Mitglieder geistlicher Gesellschaften oder religiöser Vereine nur mit gemeindlicher Zustimmung erfolgen. Während sonst die Regierung den Gemeinden gegenüber freie Hand hat in der Anstellung der Lehrkräfte, soweit nicht ausnahmsweise Präsentations- oder Vorschlagsrechte dem entgegenstehen, ist sie zur Anstellung von Personen, die geistlichen Gesellschaften oder religiösen Vereinen angehören, nur dann berechtigt, wenn die Gemeinde — im Schulsprengel die verstärkte Gemeindeverwaltung und drei Viertel der Gemeindeversammlungen, unter denen sich die der Schulsitzgemeinde befinden muß — hiezu ihre Zustimmung geben. Das alte Schulbedarfgesetz[1]) und der Entwurf des neuen Gesetzes hatten Einstimmigkeit der beteiligten Gemeindeversammlungen verlangt; eine solche Regelung machte es einer einzigen kleinen Gemeinde möglich, ohne jeglichen Grund die Einführungen von Klosterschulen zu verhindern; um derartige Mißbräuche unmöglich zu machen, hat man sich bei den Kammerverhandlungen für die nunmehrige Regelung entschieden[2]). Will die Regierung zum Regelfall, der Übertragung des Unterrichts an geistigliche Lehrer, wieder zurückzukehren, so steht ihr das jederzeit frei, ohne daß sie hierbei an irgendwelche gemeindliche Zustimmung gebunden wäre[3]).

---

[1]) Art. 2 Abs. 5; Reger-Graßmann S. 10 und die dort Angeführten.

[2]) B.A.K. St.B. Bd. 8 S. 447ff.; B.R.R. Beil. Bd. 2 S. 315.

[3]) Seiler S. 201; Graßmann im Archiv S. 495; Seydel III S. 659.

In diesen Zusammenhang gehört ferner der Hinweis darauf, daß die Gründung von Simultanschulen — das ist solcher Schulen, an denen Lehrer beider Konfessionen angestellt werden können — sowie die Umwandlung von solchen in konfessionelle Schulen und umgekehrt nach Art. 7, 8 und 9 der Verordnung vom 26. August 1883 nur auf Antrag der Gemeinde erfolgen kann.

Hier ist das staatliche Organisationsrecht zugunsten der Gemeinde noch mehr gebunden als in den beiden eben behandelten Fällen. Denn auch die Rückkehr zum Regelfall, d. i. zur Konfessionsschule, ist an das Erfordernis der gemeindlichen Initiative gebunden. Ist der Antrag auf Umwandlung einer Simultan- in eine Konfessionsschule gestellt, so kann die Regierung die angeregte Maßnahme sofort verfügen, ohne erst noch ihre Zweckmäßigkeit vom gemeindlichen Standpunkt aus prüfen zu müssen. Anders dann, wenn die von der Verordnung als Ausnahmefall behandelte Umwandlung einer konfessionellen Schule in eine konfessionell-gemischte in Frage steht. Für diesen — und nur für diesen Fall — macht es § 14 Abs. 2 der Verordnung den Staatsbehörden zur Pflicht, „bei Würdigung und Verbescheidung der Anträge mit der größten Umsicht zu verfahren und insbesondere ins Auge zu fassen, ob die Umwandlung im Hinblick auf die lokalen Verhältnisse wirklich als sachgemäß zu erachten ist".

Die vorgehend geschilderte Regelung der Simultanschulfrage ist wohl der beste Beweis dafür, daß die Bedeutung des Satzes „die Schulen sind Gemeindeanstalten" nicht ausschließlich auf dem Gebiete des Finanzrechts liegt; denn nirgends ist das staatliche Organisationsrecht zugunsten der Gemeinden in einem solchen Umfang beschränkt und die Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse den Staatsbehörden so zur Pflicht gemacht, als bei der Regelung der Simultanschul-

frage und anderer Verhältnisse, in denen die höchsten menschlichen Lebensgüter, die religiösen, im Vordergrund stehen.

5. Abschnitt.

Die staatsrechtliche Stellung der Volksschule.

Die staatsrechtliche Stellung der Volksschule ist nicht nur nach bayerischem Rechte, sie ist auch nach anderen Rechten, insbesondere dem preußischen[1]), bestritten. Aber während nach dem letzteren die Frage von äußerst praktischer Bedeutung ist, insofern als hier die Abgrenzung der dem Staate und den Gemeinden zustehenden Verwaltungsrechte den Anlaß zu einer Reihe von Streitigkeiten zwischen diesen beiden öffentlichen Körpern gegeben hat, hat der Streit in Bayern vornehmlich nur theoretisches Interesse. Hier sind die Grenzen zwischen staatlicher und gemeindlicher Tätigkeit, wie wir noch zeigen werden, im allgemeinen scharf und unzweifelhaft gezogen, und der ganze Streit wäre vielleicht nie oder doch nicht mit so großer Lebhaftigkeit geführt worden, wenn nicht das Schulbedarfsgesetz vom Jahre 1861 an seiner Spitze den Satz gehabt hätte „die Schulen sind Gemeindeanstalten".

In der Kammer hat man, in Anschluß an diese Worte, die Schulen als Gemeindeanstalten erklärt. Im Gegensatz hierzu haben in der Literatur namentlich Seydel und Graßmann die Schulen vorwiegend als Staatsanstalten bezeichnet und den genannten Worten nur eine Bedeutung für das Finanzrecht der Schulen zugesprochen. Eine dritte, vermittelnde Theorie endlich erblickt in den

---

[1]) Siehe beispielsweise Preuß, Das Recht der städt. Schulverw. in Preußen.

Schulen gemischte Anstalten; diese namentlich in den Materialien und in der Literatur des neuen Schulbedarfsgesetzes vertretene Ansicht steht der erstgenannten Theorie sehr nahe: sie sieht in der Schule eine vorwiegend gemeindliche Anstalt. Bemerkenswert ist, daß Gegner des Gemeindeprinzips sowohl die Vertreter der Kirche sind, weil ihnen Gemeinde- und Simultanschule identisch ist, als auch die Lehrer selbst, die lieber Staats- als Gemeindebeamte sein wollen[1]).

Es sollen nun die einzelnen Theorien mit ihrer Begründung näher besprochen werden.

1. Die Gemeindeanstaltstheorie. Bei den Kammerverhandlungen anläßlich des Gesetzes von 1861 hat Oberkonsistorialpräsident von Harleß als Referent des 3. Ausschusses der 1. Kammer ausgeführt: „soweit mit dem Ausdruck „die Schulen sind Gemeindeanstalten“ nichts weiter gesagt sein solle, als daß die Schulen nicht Staatsanstalten seien, lasse sich dieser Ausdruck rechtfertigen; denn hiermit sei den Rechten der Kirche in keiner Weise präjudiziert.“

Auch in der Abgeordnetenkammer hat man die Bedeutung unseres Satzes weit überschätzt. Der Ausschußreferent bemerkte, daß auf Grund des Art. 1 den Gemeinden ein Recht der Mitwirkung zur Ordnung sämtlicher Verhältnisse zukommen müsse.

Man hat weiter aus Art. 1 gefolgert, daß die Lehrer Gemeindebeamte sind; man war sich jedoch bewußt, daß Art. 1 ein Recht der Gemeinden, bei der Besetzung der Lehrstellen mitzuwirken, nicht begründe, wenn auch ein solches Recht sich als eine Konsequenz der erwähnten Gesetzbestimmung ergäbe. Die Kammer hat daher an die Krone die Bitte gerichtet, die volle Konsequenz aus Art. 1 zu ziehen und den Gemeinden das genannte Recht einzuräumen.

---

[1]) Denkschrift S. 644.

Eine Übereinstimmung über die Bedeutung des Art. 1 haben die damaligen Kammerverhandlungen nicht gebracht, sie bieten daher für die Auslegung wenig feste Anhaltspunkte[1]).

2. Die Staatsanstaltstheorie. Im strengsten Gegensatz zu solchen weitgehenden Anschauungen steht die Ansicht einer Reihe namhafter Autoren, welche, im Widerspruch zu den Eingangsworten des Schulbedarfgesetzes, die Schulen geradezu als Staatsanstalten erklärten. So führt beispielsweise Seydel aus[2]): „Der Staat regelt die Schulaufsicht, handhabt sie durch seine Behörden, besetzt die Lehrstellen, bestimmt die Schulpflicht, verfügt über die Errichtung der Schulen und die Bildung des Schulsprengel, ordnet den Unterricht, handhabt die Schulzucht, kurzum die Volksschulen sind nach jeder Richtung hin Verwaltungseinrichtungen des Staats.“ Dem Satz, „die Schulen sind Gemeindeanstalten“ kommt nach dieser Anschauung nur eine finanzrechtliche Bedeutung zu; verwaltungsrechtlich sind nach ihr die Schulen Staatsanstalten.

3. Vermittelnde Theorien. Wenn auch das Schulbedarfsgesetz von 1902 den Satz „die Schulen sind Gemeindeanstalten“ mit Rücksicht auf seine bestrittene Bedeutung nicht mehr aufgenommen hat[3]), so fehlt es doch in den Materialien zu diesem Gesetze nicht an Erörterungen darüber, ob und wieweit die genannten Worte zutreffend sind.

Die Denkschrift unterläßt es, zu der Frage eine klare Stellung einzunehmen; sie scheint der Ansicht zuzuneigen, daß die Schulen zu den Gemeindeanstalten gehören.

---

[1]) Graßmann im Archiv a. a. O. S. 502 ff.; Seydel Bd. 3 S. 629; Denkschrift S. 643.

[2]) S. 643, ähnlich Graßmann S. 12 und im Archiv S. 508.

[3]) Entwurf S. 343.

Sie zählt nämlich im einzelnen die Befugnisse auf, die den Gemeinden hinsichtlich der Organisation und Aufsicht über die Schulen zukommen. Sie weist darauf hin, daß das staatliche Organisationsrecht durch Art. 2 des Schulbedarfsgesetzes zugunsten der Gemeinden beschränkt ist, daß den letzteren durch Abordnung von Mitgliedern in die lokalen — in unmittelbaren Städten auch in die distriktiven — Schulaufsichtsbehörden ein Anteil an der Handhabung der Schulaufsicht zukommt; des weiteren wird ausgeführt, daß in einer Reihe von wichtigen Angelegenheiten, wie z. B. bei der Gründung und Umwandlung von Simultanschulen, bei der Regelung der Zeit der Haupt- und Weihnachtsferien und des Beginns des Frühunterrichts, sowie bei der Übertragung der Schulaufsicht an einen Laien den Gemeinden Antragsrechte eingeräumt sind.

Ferner weist die Denkschrift hin auf das den pfälzischen Gemeinden und einer Reihe von linksrheinischen Gemeinden eingeräumte Recht der Präsentation auf die erledigten Lehrstellen, sowie auf die in einer Reihe von Städten erfolgte Verbindung des Amtes des Stadtschulreferenten und Prüfungskommissärs mit der Funktion des städtischen Schulrates.

„Hiernach hat die tatsächliche Entwickelung der Verhältnisse dahin geführt, daß in den größeren Städten das Schulwesen fast völlig, nicht nur in finanzieller Hinsicht, sondern auch in bezug auf Organisation, Stellenbesetzung, technische Leitung und Beaufsichtigung aus den Händen des Staates in die Hände der Gemeinden übergegangen ist.

Es kann daher die Anschauung, welche dem Staate alle und den Gemeinden keine oder doch fast keine Herrschaft über die Schule in staatsrechtlicher Hinsicht zugesteht, kaum als der Rechts-, noch weniger aber als der wirklichen Sachlage entsprechend erachtet werden. Auch hinsichtlich der

rechtlichen Stellung der Lehrer hat die Staatsregierung im Gegensatz zu jener Anschauung von jeher daran festgehalten, daß dieselben zwar im öffentlichen Dienst stehen, daß sie jedoch dem Staate nur mittelbar, unmittelbar aber der Gemeinde dienen, aus deren Mitteln sie auch erhalten werden[1]."

Was die Kammerverhandlungen selbst anlangt, so wurde hier die Frage, ob die Schule Gemeinde- oder Staatsanstalt sei, nur gestreift. So hat der Berichterstatter Kohl seinen Standpunkt dahin „präzisiert[2]": „Die öffentlichen Schulen sind Gemeindeanstalten im finanzrechtlichen Sinne. Allgemein gesprochen ist der Satz „die Schulen sind Gemeindeanstalten" ebenso unvollkommen wie der Satz „die Schulen sind Staatsanstalten". Die Schulen sind weder reine Gemeindeanstalten, noch reine Staatsanstalten noch reine kirchliche Anstalten; man muß vielmehr zugestehen, daß an der Schule drei Faktoren ein gleiches Interesse haben: Familie, Staat und Kirche". Und in ähnlichen Worten drückte der Kultusminister von Landmann seinen Standpunkt aus[3]: „Wir beschränken uns darauf zu sagen, die Volksschule ist finanzrechtlich eine Gemeindeanstalt; wir sagen aber nicht, die Volksschule ist überhaupt eine Gemeindeanstalt. Die Volksschulen sind Anstalten gemischten Charakters". Mit Recht hat Graßmann[4]) darauf hingewiesen, daß der Minister mit dieser seiner Definition der Volksschule selbst in Widerspruch tritt, wenn er kurz darauf erklärt „die Volksschulen sind Gemeindeanstalten, der Staat hat aber die oberste Leitung des Volksschulwesens".

Die Bezeichnung der Schulen als Gemeindeanstalten

---

[1]) S 644.

[2]) A.K.V. St.B. Bd. 8 S. 86.

[3]) a. a. O. S. 328.

[4]) S. 13.

von seiten des Ministers ist um so befremdender, als er kurz vorher dem Abgeordneten Diehl gegenüber in Abrede gestellt hatte, „die Schulen als Gemeindeanstalt erklärt zu haben“ [1]).

Man sieht, auch in der Kammer hat man mit diesem Satze nichts Rechtes anzufangen gewußt.

Die Ansicht, daß die Schule eine gemischte Anstalt sei, hat in der Literatur teilweise Anklang gefunden, so bei Seiler S. 69 und Englmann-Stingl S. 3.

Prüfen wir nun die vorstehend geschilderten Theorien auf ihre Richtigkeit.

Zu 1. In der Kammer hat man es unterlassen, die Richtigkeit des Satzes „die Schulen sind Gemeindeanstalten“ an Hand des geltenden positiven Rechts zu prüfen. Jener Satz „übte“, wie Seydel treffend bemerkt [2]) „den Zauber eines Schlagwortes aus“. Die Verquickung rechtlicher Gesichtspunkte mit politischen auf vorgefaßten Meinungen beruhenden Wünschen hat, wie so oft im Parlament, es auch bei den Kammerverhandlungen bewirkt, daß man aus dem einfachen Satze Dinge herauslas und Konsequenzen zog, die nimmermehr in ihm gelegen waren.

Zu 2. Im strengen Gegensatz zur vorstehenden Theorie kommen Seydel und seine Anhänger, von dem Gedanken ausgehend, daß die Schulverwaltung, mit Ausnahme ihres finanziellen Teils, in den Händen des Staates liegt, zur Ansicht, daß die Schule Staatsanstalt sei. Allein auch ihre Beweisführung ist nicht einwandfrei.

Wenn es auch richtig ist, daß der Staat bezüglich der Schulen alle die oben S. 57 angeführten Befugnisse hat, wenn es ferner nicht zu bezweifeln ist, daß die Schulverwaltung,

---

[1]) A K.V. Bd. 8 S. 328.

[2]) III S. 629.

um Seydels Ausdruck zu gebrauchen, überwiegend „eine Verwaltungseinrichtung des Staates" ist, so ist sie deswegen noch immer nicht eine „Staatsanstalt". Wenn man die von Seydel angeführten staatlichen Befugnisse einzeln näher betrachtet, so erheben sich sofort Zweifel an der Richtigkeit seiner Beweisführung.

Zunächst ist der Umstand, daß der Staat die Schulpflicht bestimmt, nicht beweiskräftig; denn hier handelt es sich gar nicht um eine Verwaltungstätigkeit des Staates, sondern um eine, wenn auch in die Form der Verordnung gekleidete, gesetzgeberische Maßnahme, noch dazu um eine solche, deren Verwirklichung gar nicht einmal den Besuch von in öffentlicher Verwaltung stehenden Schulen erfordert. Auch der Hinweis auf die Staatsaufsicht in Schulsachen vermag die Seydelsche Theorie nicht zu stützen, weil die Staatsaufsicht gerade oftmals gegenüber Verwaltungen, die nicht staatliche sind, eintritt. So steht dem Staate das Recht der Schulaufsicht, wie überhaupt die meisten der von Seydel für seine Theorie angeführten Befugnisse, auch gegenüber solchen Schulen zu, die Seydel[1]) selbst ausdrücklich als private bezeichnet: nämlich gegenüber den israelitischen Elementarschulen[2]) und den Schulen, die eine Religionsgesellschaft in Gemäßheit des § 11 der Verordnung von 1883 errichtet hat. Beide Arten von Schulen sind in bezug auf Organisation, Besetzung und Leitung wie die öffentlichen Volksschulen zu behandeln — § 11 der Verodnung. M.E. vom 28. November 1862. Nur bezüglich der Tragung des Schulaufwands unterscheiden sie sich von den

---

[1]) III S. 611 Anm. 34; ebenso Heimberger S. 73ff.; siehe auch Englmann-Stingl S. 830ff.

[2]) Nicht zu verwechseln mit den lediglich auf Erteilung des Religionsunterrichts beschränkten Religionsschulen.

öffentlichen Volksschulen im Sinne des Volksschulbedarfsgesetzes: bezüglich der letzteren ist die politische Gemeinde, bezüglich der ersteren die betreffende Kultusgemeinde pflichtig. Sind aber die genannten Schulen in gleicher Weise Verwaltungseinrichtungen des Staates wie die von der Gemeinde zu unterhaltenden, so muß sie die gegnerische Anschauung ebenfalls als Staatsanstalten erklären. Wenn sie aber, anstatt diese Konsequenz aus dem von ihr aufgestellten Begriff der Staatsanstalt zu ziehen, die genannten Anstalten als private betrachtet[1]), so gibt sie damit unfreiwillig zu, daß in erster Linie für die Frage, ob Staats-, ob Gemeinde- oder Privatanstalt, die Person des zum Unterhalt der Schule verpflichteten Rechtssubjekts entscheidend ist. Wenn Seydel die staatsrechtliche Natur der Schule mit dem Satze charakterisiert, „die Schule ist verwaltungsrechtlich eine Staatsanstalt, finanzrechtlich eine Gemeindeanstalt", so erheben sich gegen eine solche Formulierung schon aus dem rein formalen Grunde Bedenken, weil es hiernach den Anschein hat, als stünden die Finanzrechte der Gemeinden in einem Gegensatze zu den staatlichen Verwaltungsrechten. Tatsächlich bilden sie aber eine Unterart der letzteren, während man aus der Gegenüberstellung von „verwaltungsrechtlich" und „finanzrechtlich" leicht den Eindruck gewinnen könnte, als ob die Rechte der letzteren Gattung nicht dem Verwaltungsrechte, sondern etwa dem Privatrechte angehörten. Die Rechte der Gemeinden sind aber ebenfalls öffentlichrechtliche, wenn auch in erster Linie „finanzverwaltungsrechtliche", wie Seydel zutreffender sagen würde.

Zu 3. Was endlich die Ausführungen der Denkschrift anlangt, so können auch sie nicht als zutreffend bezeichnet werden.

---

[1]) Nach Seiler S. 74 und 144 sind diese Schulen zwar keine „öffentlichen Schulen" im Sinne des Gesetzes, wohl aber „öffentliche Unterrichtsanstalten".

Es ist allerdings richtig, daß die von der Denkschrift aufgezählten Befugnisse den Gemeinden, insbesondere den größeren Städten, einen so bedeutenden Einfluß auf die Gestaltung ihres Schulwesens gestatten, daß die ganze Schulverwaltung — rein tatsächlich betrachtet — als ihr Werk, die Verwaltung des Staates dagegen als eine lediglich beaufsichtigende Tätigkeit erscheint. Ein gewisse Stütze findet diese Auffassung auch in der historischen Entwicklung des Schulwesens. Der Staat hat dieses verhältnismäßig spät und anfangs nur in geringem Maße in den Kreis seiner Verwaltungstätigkeit gezogen, nachdem die Gemeinden auf diesem Gebiete schon Jahrhunderte lang eine segensreiche Tätigkeit entwickelt hatten.

Diese Umstände mögen es rechtfertigen, wenn der Politiker, der mehr auf die tatsächliche als auf die rechtliche Gestaltung der Dinge zu schauen pflegt, die Schulen als Gemeindeanstalten bezeichnet.

Von einer solchen nur die tatsächlichen Machtverhältnisse berücksichtigenden Betrachtungsweise hat sich die Rechtswissenschaft fernzuhalten: ihre Aufgabe ist es zu prüfen, wenn r e c h t l i c h, nicht wenn t a t s ä c h l i c h die Herrschaft über die Schule zusteht.

Von diesem Standpunkt ausgehend, kommt man zu einer ganz entgegengesetzten Auffassung der Dinge.

Wenn auch die Gemeinde deswegen einen großen Einfluß auf die Handhabung der Schulaufsicht und die fachliche Leitung des Unterrichtswesens auszuüben vermag, weil in den Lokal- und teilweise auch in den Distriktsschulbehörden die von der Gemeinde in diese abgeordneten Mitglieder die Majorität besitzen, so sind doch diese Behörden, vom Rechtsstandpunkte aus betrachtet, Staatsbehörden, ihre Tätigkeit ein Stück staatlicher Verwaltung.

Auch die Vereinigung des Amtes des staatlichen Schul-

inspektors mit dem des städtischen Schulrats mag sehr im Interesse der Stadt gelegen sein; rechtlich kommt der Träger beider Ämter nur insoweit als Gemeindeorgan in Betracht, als er in seiner Eigenschaft als Stadtschulrat handelt; soweit er dagegen die Schulaufsicht handhabt, ist er Staatsbeamter und nimmt als solcher nicht städtische, sondern staatliche Funktionen wahr[1]).

Was nun endlich die erwähnten gemeindlichen Präsentations- und Antragsrechte anlangt, so ändern sie, bei all ihrer praktischen Bedeutsamkeit, nichts an der Tatsache, daß rechtlich der Staat es ist, der die Lehrer ein- und absetzt, den Beginn der Schulferien festsetzt, die erforderlichen schulorganisatorischen Verfügungen trifft rc.[2]). Alle die eben angeführten Verwaltungshandlungen treten als Willensakte des Staates, nicht als solche der Gemeinde, in die Erscheinung, wenn auch die Gemeinde einen bedeutenden Einfluß auf ihr Zustandekommen ausgeübt haben mag.

Es unterliegt keinem Zweifel und wird auch von keiner Seite bestritten, daß die Aufsicht über die Schulen, sowie deren fachliche Leitung und Organisation grundsätzlich dem Staate zusteht und der Gemeinde auf diesem Gebiete nur diejenigen einzelnen Rechte zukommen, welche der Staat ihr jeweils besonders übertragen hat[3]).

Anders liegt die Sache bezüglich der finanziellen Verwaltung der Schulen. Diese hat der Staat aus der übrigen Schulverwaltung herausgenommen, und der Gemeinde in Bausch und Bogen übertragen; dem Staate bleiben hier im großen und ganzen nur Aufsichtsrechte.

Man kann daher das Verhältnis von Staat und Ge-

---

[1]) Siehe oben S. 18.

[2]) Graßmann S 14ff.

[3]) Englmann-Stingl S. 3; Seydel III S. 643.

meinde zur Schule in der Weise ausdrücken: Auf dem Gebiete der Vermögensverwaltung spricht die Vermutung für, im übrigen gegen die Zuständigkeit der Gemeinden. Schon daraus ergibt sich, daß der Satz, „die Schule ist Gemeindeanstalt" sich, wenn überhaupt, nur dann begründen läßt, wenn man als Ausgangspunkt das Recht der gemeindlichen Finanzverwaltung, nicht wie es die Denkschrift tut, die übrigen der Gemeinde auf dem Gebiete der Schulverwaltung zustehenden Rechte nimmt.

Die bisherigen Ausführungen haben ergeben, daß über die Tragweite des vielfach erwähnten Eingangssatzes des Schuldotationsgesetzes von 1861 die mannigfaltigsten Ansichten bestanden und noch bestehen. Veranlaßt durch die an diesen Satz sich anschließenden politischen Kämpfe in der Abgeordnetenkammer hat man — und von diesem Fehler ist keine der voraufgeführten Anschauungen frei — Gemeindeanstalt mit Verwaltungseinrichtung identifiziert und demgemäß, je nachdem man in der Schule vorwiegend eine Verwaltungseinrichtung des Staates oder der Gemeinde sah, die Schule als eine „Staats-" oder „Gemeindeanstalt" erklärt.

Es ist bereits angedeutet worden, und soll nun näher bewiesen werden, daß man bei der Bestimmung des Begriffs der „Gemeindeanstalt" bezw. „der öffentlichen Anstalt" die vermögensrechtliche, nicht die sonstige verwaltungsrechtliche Seite desselben als Ausgangspunkt nehmen muß.

Darauf deutet schon die ganze Entwicklung des Begriffes „Anstalt" hin. Derselbe ist nämlich im Privatrecht entstanden und bedeutet eine mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete, einem bestimmten Zwecke dienende bleibende Einrichtung. Der Begriff der „öffentlichen Anstalt" ist eine Schöpfung des Kirchenrechts, das ja während des Mittelalters eine große Anzahl kirchlicher Anstalten entwickelte; von da ging

er ins öffentliche Recht über[1]). Man hat hier auf den mehr für das Privatrecht bedeutsamen Umstand, ob die Anstalt juristische Persönlichkeit besitzt, kein großes Gewicht gelegt; immerhin macht sich der privatrechtliche Ursprung des Anstaltsbegriffes noch darin geltend, daß man die anderen Merkmale desselben auch im öffentlichen Recht als wesentlich beibehielt.

So definiert Otto Mayer[2]) die öffentliche Anstalt als einen Bestand von Mitteln, sachlichen oder persönlichen, welche in der Hand eines Subjekts der öffentlichen Gewalt einem bestimmten öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind.

Otto Mayer[3]) unterscheidet dann 2 Arten von öffentlichen Anstalten, einmal solche, welche den Gemeinzustand unmittelbar fördern, wie insbesondere die großartigste Anstalt des Staates, das Heer, und zweitens solche Anstalten, die dem Publikum, den vielen einzelnen jedem für sich, Vorteile gewähren und Dienste leisten, wie die Schulen. Die Anwendung des so gefundenen Begriffs der öffentlichen Anstalt auf die einzelnen Kategorien von solchen ergibt, daß man als Anstalten der Gemeinde, des Distrikts, des Kreises diejenigen Unternehmungen des betreffenden Kommunalverbandes anzusprechen hat, die aus den Mitteln desselben geschaffen und unterhalten, einem bestimmten Zwecke desselben zu dienen bestimmt sind.

Mit dieser Begriffsbestimmung deckt sich in allen wesentlichen Punkten die Art und Weise, wie die bayerische Kommunalgesetzgebung schon vor dem Erlasse des Schuldotationsgesetzes von 1861 den Ausdruck „Anstalt“ gebraucht hat. Wenn

---

[1]) Gierke, Deutsches Privatrecht, Bd. 1 S. 636.

[2]) Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 2 S. 318.

[3]) S. 319.

das Kreislastenausscheidungsgesetz vom 23. Mai 1846 — in Art. 1 Z. 3 und Art. 3, 9 ꝛc., — sowie das Landratsgesetz — in Art. 33 c — von Kreisanstalten, das Distriktsratsgesetz — die letzteren beiden Gesetze sind vom 28. Mai 1852 — von Distriktsanstalten sprechen, so sind damit solche Unternehmungen gemeint, welche zwar finanzrechtlich und ihrem Zwecke nach, nicht aber in bezug auf Organisation und Verwaltung Einrichtungen der genannten Kommunalverbände sind. Trotzdem hat die Bezeichnung „Kreis-“ bezw. „Distriktsanstalt“ hier nie zu Zweifeln über die Berechtigung und die Tragweite dieser Ausdrücke Anlaß gegeben. Wenn das anders hinsichtlich des Ausdruckes „Gemeindeanstalt“ im Schuldotationsgesetz ist, so hat das nur seinen Grund darin, daß hier politische Wünsche diesem Ausdruck eine Bedeutung beilegten, die er nie hatte, und daß eine dagegen mit Recht Front machende Literatur, nachdem die wahre Tragweite des Satzes „die Schulen sind Gemeindeanstalten“ verwischt war, leicht in das Extrem verfiel, dem Satze jede rechtliche Bedeutung abzusprechen.

Daß auch das Schuldotationsgesetz von 1861 den Begriff der Anstalt in keinem andern Sinne verwenden wollte, wie die oben angeführten Gesetze, geht deutlich aus den Motiven hervor, die aus der Natur der Schulen als Gemeindeanstalten nur Folgerungen ziehen, welche die vermögensrechtliche Stellung der Schulen zum Gegenstand haben.

Klarer als die Motive zum Schuldotationsgesetz selbst haben die Motive zum Entwurfe eines Schulgesetzes vom Jahre 1867 den wahren Sinn des Satzes „die Schulen sind Gemeindeanstalten“ erkannt, indem sie ausführen[1]):

„Mit Rücksicht auf den Kreis, für den die Volksschule

---

[1]) S. 16.

zunächst bestimmt ist, die Interessen, denen sie unmittelbar dient, die Mittel, aus denen sie vorzugsweise errichtet und unterhalten wird, gehört dieselbe in die Kategorie der Gemeindeanstalten." Und an einer andern Stelle heißt es[1]: „Die öffentlichen Volksschulen dienen in erster Linie dem gemeindlichen, in zweiter Linie dem staatlichen Bedürfnisse. Sie gehören somit ihrem nächsten Zwecke nach in die Kategorie der Gemeindeanstalten, wie dies bereits in den allgemeinen Erörterungen dargelegt ist."

Im Entwurf selbst lautete der Artikel, als dessen Erklärung sich der letzte Abschnitt darstellt:

„Die Volksschulen sind ihrer nächsten Bestimmung gemäß Gemeindeanstalten." Hieraus wird der Grundsatz abgeleitet, daß jede Gemeinde mindestens eine Schule haben muß und daß der Schulsprengel möglichst mit dem Gemeindesprengel zusammenfallen solle. Daß das geltende Recht die gleichen Konsequenzen bezüglich der Schulsprengelbildung aus der Natur der Schule als Gemeindeanstalt gezogen hat, ist bereits oben dargelegt worden.

Auch die nach dem Schulbedarfgesetze von 1861 erlassenen Gemeindeordnungen verwenden den Begriff „Gemeindeanstalt" in ähnlichem Sinne, wie die vorhergehenden bereits erwähnten andern Kommunalgesetze. Unter Gemeindeanstalten verstehen die Gemeindeordnungen vornehmlich solche Anstalten, die mit einem gemeindlichen Grundstockvermögen ausgestattet sind[2]. Daß diese Anstalten — z. B. die Beleuchtungsanstalten, Wasserleitungen — den Zwecken der Gemeinde und ihrer Angehörigen dienen, bedarf keiner weiteren Ausführung.

Nach alledem ist wohl der Schluß gerechtfertigt, daß

---

[1]) S. 20.

[2]) Seydel II S. 627; Kahr, Bayer. Gemeindeordnung S. 877.

das Schulbedarfgesetz mit dem Begriff „Gemeindeanstalt" keinen andern Sinn verbinden wollte, als die um jene Zeit erlassenen anderen Gesetze. Diese Art der Verwendung des Anstaltsbegriffes ist vom wissenschaftlichen Standpunkt aus durchaus gerechtfertigt; sie hat auch im vorliegenden Falle noch den praktischen Vorteil, daß sie auf die nichtgemeindlichen Schulen paßt, bezüglich derer Seydel seine Definition des Anstaltsbegriffes nicht durchführen kann[1]).

Die Schule ist also deswegen eine Gemeindeanstalt, weil sie mit Rücksicht auf ihren Zweck, in erster Linie einem gemeindlichen Bedürfnisse abzuhelfen, von der Gemeinde errichtet und unterhalten wird, weil dieser überhaupt die Finanzverwaltung der Schule zusteht. Daß die Gemeinde auch hinsichtlich der Organisation, der technischen Leitung und der Schulaufsicht manches praktisch bedeutsame Recht besitzt, folgt nicht mit begrifflicher Notwendigkeit aus der Natur der Schule als einer Gemeindeanstalt.

Wohl aber entsprach die Zuerkennung dieser Befugnisse an die Gemeinden einem Gebote der Billigkeit und der Zweckmäßigkeit; der Billigkeit deswegen, weil der Gemeinde als Entgelt für die ihr auferlegten, nicht unerheblichen Verpflichtungen doch auch irgendwelche Herrschaftsrechte über die Schule gebühren. Ohne solche würde auch das Interesse der Gemeinde an ihren Schulanstalten erlahmen und damit deren gedeihliche Entwicklung, soweit diese von der Fürsorge der Gemeinde abhängt, unterbunden sein. Auch läßt sich die Zweckbestimmung der Schule, vornehmlich auch den Interessen der Gemeinde zu dienen, nur dann verwirklichen, wenn dieser letzteren ein erheblicher Einfluß auf die Verwaltung nicht nur der finanziellen Angelegenheiten eingeräumt wird.

---

[1]) Siehe S. 61.

Es sind somit Gründe der Billigkeit und Zweckmäßigkeit, welche den Staat veranlaßt haben, die Gemeinden auch in bezug auf Organisation und Leitung der Schulen mit bedeutenden Befugnissen auszustatten; immer muß man sich aber vergegenwärtigen, daß diese Befugnisse nicht die Schule — wie die Denkschrift anzunehmen scheint — zur Gemeindeanstalt auch im Rechtssinn machen — ebensowenig wie das staatliche Organisations- und Aufsichtsrecht die Eigenschaft der Schule als einer Staatsanstalt begründet. — Die genannten Befugnisse bilden kein essentiale, kein wesentliches Merkmal des Begriffes „Gemeindeanstalt", wohl aber eine naturale desselben.

6. Abschnitt.

Die rechtliche Stellung der Volksschullehrer.

So wenig sich aus dem Charakter der Schule als einer Gemeindeanstalt irgendwelche Rechte der Gemeinden in bezug auf die Teilnahme am Schulregiment ableiten lassen, ebensowenig ist der Schluß gerechtfertigt, daß die Volksschullehrer deswegen Beamte der Gemeinde seien, weil sie an einer Gemeindeanstalt, der Schule, als Beamte wirken. Diese Folgerung wurde schon bei den Beratungen zum alten Schuldotationsgesetz gezogen[1]), und dieser Gedankengang findet sich auch in einer Reihe von Ministerialentschließungen[2]), sowie in einer allerhöchsten Entschließung vom 22. Oktober 1819, wo es heißt: „daß die Lehrer dem Staate nur mittelbar, zunächst und unmittelbar aber den Gemeinden dienen, deren Jugend sie unterrichten", daß „sie eben deswegen ihren Unterhalt meistens aus Gemeinde- und örtlichen Mitteln beziehen",

---

[1]) Denkschrift S. 643; Seydel III S. 629.

[2]) Siehe diese bei Steininger S. 14.

daß „folglich denselben schon ursprünglich die ersten und wesentlichen Merkmale eigentlicher Staatsdiener mangeln." Ähnlich auch die Denkschrift[1]). Wenn auch zugegeben werden kann, daß die Berufstätigkeit der Lehrer vornehmlich den Gemeinden zugute kommt, zu deren vornehmsten Aufgaben auch die Fürsorge für den Unterricht der in ihrem Gebiete befindlichen Jugend gehört, so vermag doch diese Tatsache die Eigenschaft der Lehrer als Gemeindebeamter nicht zu begründen, und zwar um deswillen nicht, weil nicht derjenige, welcher den tatsächlichen Genuß der Dienstleistungen eines Beamten hat, sondern der, welcher den rechtlichen Anspruch auf diese hat, als Dienstherr des ersteren zu gelten hat[2]).

Für die Beurteilung der Frage, ob diese Voraussetzung in unserem Falle auf seiten der Gemeinde vorliegt, ist es belanglos, daß diese den Lehrer zu bezahlen hat. Dieser Umstand ist schon deshalb ohne Bedeutung, weil es eine Reihe von Beamten gibt, die überhaupt keinen Gehalt beziehen.

Anderseits folgt daraus allein, daß der Staat die Lehrer anstellt, noch nicht deren Eigenschaft als Staatsbeamter. Würde man auf die Ernennung das entscheidende Gewicht legen, so wäre etwa der Höchstkommandierende des sächsischen Armeekorps, weil vom König von Preußen nach Vereinbarung mit dem König von Sachsen ernannt[3]), ein preußischer Beamter.

Ebensowenig kann daraus allein, daß der Staat die Disziplin über die Lehrer handhabt, etwas über ihre staatsrechtliche Stellung entnommen werden. Denn die gleiche Befugnis hat er auch gegenüber den Bürgermeistern und

---

[1]) Steininger S. 14; Denkschrift S. 643/44.

[2]) So auch Steininger S. 16.

[3]) Art. 7 der Militärkonvention zwischen Preußen und Sachsen vom 7. Februar 1867; Art. 64 der Reichsverfassung.

anderen höheren Gemeindebeamten, sowie gegenüber den jüdischen Elementar- und Religionslehrern[1]). Allein während die jüdischen Kultusgemeinden einen Anspruch darauf haben, daß ihre Lehrer im Dienste ihrer Schule verbleiben und die Regierung die letzteren nicht etwa nach ihrem Belieben an anderen Schulen verwenden kann, ist das bei den Gemeindeschulen anders.

Der Staat ernennt und diszipliniert hier nicht nur die Lehrer, er weist ihnen die ihm beliebige Dienststelle an; er versetzt sie nach seinem Belieben in eine andere Gemeinde, ohne die Gemeinde erst vorher fragen zu müssen und ohne daß hierbei der Lehrer den Dienstherrn wechselt! Der Staat übt also die Gesamtheit der Befugnisse aus, die gewöhnlich dem Dienstherrn gegen seinen Beamten zustehen; die Gemeinde hat den Lehrer nur zu besolden; ein rechtliches Band, welches auf das Verhältnis des Dienstherrn zum Beamten hinwiese, besteht nicht zwischen ihr und ihren Lehrern. Man wird diese daher als Gemeindebeamte nicht bezeichnen können, vielmehr sie den Staatsbeamten zuzählen müssen[2]). Sie passen allerdings in keine der bestehenden Staatsbeamtenkategorien; allein wenn man sie zu den Gemeindebeamten rechnet, so würden sie auch unter diesen eine besondere Stellung einnehmen, da auf sie die Vorschriften der Gemeindeordnungen über Gemeindebeamte bezw. -bedienstete unbestrittenermaßen keine Anwendung finden.

Das ganze Dienstrecht der Lehrer ist nämlich durch Spezialbestimmungen geregelt[3]); daher kommt der eben behandelten Streitfrage keinerlei praktische Bedeutung bei. Bei dieser Sachlage ist es begreiflich, daß, soweit ersichtlich, der

---

[1]) Siehe Englmann-Stingl S. 830ff.

[2]) So Seydel III S. 660; Steininger S. 16; Graßmann S. 15 und im Archiv S. 485 und Seiler S. 70.

[3]) Denkschrift S. 644; Englmann-Stingl S. 230ff. u. 265ff.

Verwaltungsgerichtshof bis jetzt eine Entscheidung darüber, ob die Lehrer Staats- oder Gemeindebeamte sind, nicht zu treffen brauchte: der Verwaltungsgerichtshof scheint allerdings das letztere für richtig zu halten, denn er führt in einer Entscheidung[1]) aus, daß in der Ausschreibung des Schuldienstes nach Einvernahme der Gemeinde, der nachfolgenden Anstellung in der Gemeinde und Einweisung in das fassionsmäßige Einkommen eine Art vertragsmäßigen Verhältnisses, eine Art öffentlichrechtlichen Übereinkommens zwischen der Gemeinde und dem Lehrer zu erblicken sei. Ob damit auch gesagt sein soll, daß die Lehrer Gemeindebeamten sind, geht aus den weiteren Ausführungen nicht hervor.

---

[1]) Samml. Bd. 13 S. 103ff.; hierzu Seydel III S. 660 Fußnote.

Abkürzungen:

A.K.V. Verhandlungen der Abgeordnetenkammer.

E.M.E. Entschließung des K. Staatsministeriums für Kirchen- und Schulangelegenheiten (Kultusministerium).

St.B. Stenographische Berichte.

V.R.R. Verhandlungen der Kammer der Reichsräte.

E.V.G.H. Sammlung von Entscheidungen des K. bayer. Verwaltungsgerichtshofes.

Literaturverzeichnis.

Blätter für administrative Praxis, herausgegeben von Karl Krazeisen. Nördlingen.

Dall'Armi, von. Der Schullehrer in Bayern. Augsburg 1855.

Elbert, J. Streitfragen aus dem bayerischen Volksschulrecht. 1896.

Englmann, Dr. J. A. Handbuch des bayerischen Volksschulrechtes. 5. Auflage von Dr. Stingl. München 1905.

Gierke, Otto. Deutsches Privatrecht. Bd. I. 1895.

Glauning, Dr. F. Die Entwicklung des Nürnberger Volksschulwesens bis zum Jahre 1892. Nürnberg 1892.

Graßmann. Aus dem Volksschulrecht des Königreichs Bayern, im Archiv für öffentliches Recht. Bd. VIII. S. 480ff.

— Handausgabe des Schulbedarfgesetzes vom 28. Juli 1902. Ansbach 1903.

Harster. Der zusammengesetzte Schulsprengel im Privatrechtsverkehr, in der Zeitschrift für Rechtspflege in Bayern. 1. Jahrgang. Nr. 1. S. 16ff.

Heimberger, Jos. Die staatskirchenrechtliche Stellung der Israeliten in Bayern. 1893.

Kahr, G. von. Bayerische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins. 2 Bände. München 1896/98.

Krais, W. Handbuch der inneren Verwaltung im diesrheinischen Bayern. 3 Bände. 1898.

Lipowsky. Geschichte der Schulen in Bayern. München 1825.

Maurer. Geschichte der Städteverfassung in Deutschland. 3. Band. Erlangen 1870.

Mayer, Otto. Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig 1895/96.

Meyer, Georg. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 2. Auflage Leipzig 1894.

Muehlon, Wilh. Die rechtliche Stellung der Kirche auf dem Gebiete des bayerischen Volksschulwesens. München 1904.

Petersilie, A. Das öffentliche Unterrichtswesen. Leipzig 1897

Preuß. Das Recht der städtischen Schulverwaltung in Preußen. Berlin 1905.

Regers Handausgabe des Schulbedarfgesetzes vom 10. November 1861. 3. Auflage bearbeitet von Graßmann. Ansbach 1894.

Schultheiß, W.-K. Geschichte der Schulen in Nürnberg, insbesondere 2. Heft 1853 und 3. Heft 1854.

Seiler, Gustav. Schulbedarfgesetz vom 28. Juli 1902. München 1903.

Seydel, Max von. Bayerisches Staatsrecht. Große Ausgabe. 2. Auflage. Freiburg 1895/96.

Stein, Lorenz von. Die Verwaltungslehre. Sechster Teil: Das Bildungswesen. 1. Auflage 1868. Aus der 2. Auflage: Das Bildungswesen des Mittelalters 1883.

Steininger, H. Die rechtliche Stellung des Volksschullehrers nach bayerischem Staatsrecht. 2. Abdruck. München 1896.

Sammlung von Entscheidungen des k. bayer. Verwaltungsgerichtshofes in München.

Motive zu dem Entwurf des Schulbedarfgesetzes vom 10. November 1862 abgedruckt in den Verhandlungen der Abgeordnetenkammer von 1859/62. Beilagen Bd. VI. S. 15 ff.

Motive zu dem Entwurf eines Gesetzes über das Volksschulwesen im Königreiche Bayern, abgedruckt in den Verhandlungen der Abgeordnetenkammer von 1866/68. Beilagen Bd. III. S. 15 ff.

Denkschrift der Staatsregierung vom 7. April 1900 zur Frage der Revision der gesetzlichen Bestimmungen über die Gehalte und Pensionen der Volksschullehrer. Verhandlungen der Abgeordnetenkammer 1899/1900. Beilagen Bd. II. S. 625.

Entwurf zu einem Schulbedarfgesetz 1901. Beilagen Bd. VII. S. 333.

Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten 1901/02.

Stenographische Berichte. Bd. VIII und IX.

Verhandlungen der Kammer der Reichsräte 1901/02.

a) Stenographische Berichte. Bd. II.

b) Beilagen Bd. II enthält:

1. Protokolle des II. und III. Ausschusses; sowie Bericht des Reichsrats von Auer Namens des II. und III. Ausschusses (S. 301 ff. 307 ff., 316 ff., 328 ff.).

2. Bericht des Staatsministeriums des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten über die Erhebungen über die in Bayern bestehenden Komplexlasten. S. 248 ff.

Inhaltsverzeichnis.

